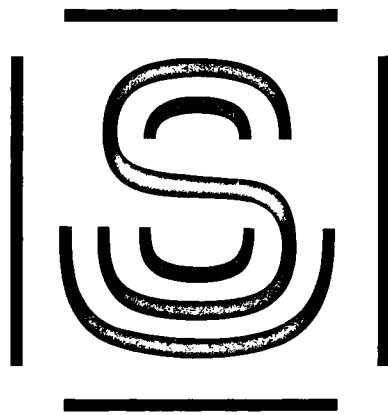


# LE SENAT

ISSN 1240 8417

## BULLETIN DES COMMISSIONS

**N° 10 – SAMEDI 9 DÉCEMBRE 1995**  
SESSION ORDINAIRE 1995-1996



### SOMMAIRE

<b>Affaires culturelles</b>	<b>1639</b>
<b>Affaires économiques</b>	<b>1655</b>
<b>Affaires sociales</b>	<b>1671</b>
<b>Finances</b>	<b>1717</b>
<b>Lois</b>	<b>1725</b>
<b>Délégation du Sénat pour l'Union européenne</b>	<b>1737</b>
<b>Programme de travail pour la semaine du 11 au 16 décembre 1995</b>	<b>1745</b>

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
<b>Affaires culturelles</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Education - Enseignement supérieur - Mission d'information sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires</i></li> </ul>	
- Désignation des membres .....	1639
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Communication - Groupe de travail " Avenir du multimedia "</i></li> </ul>	
- Désignation de membres .....	1639
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i></li> </ul>	
- Communication - Presse écrite	
Communication .....	1639
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Communication - Audiovisuel</i></li> </ul>	
- Audition de M. Jean-Pierre Elkabach, président directeur général de France télévision .....	1641
 <b>Affaires économiques</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Résolutions européennes - Télécommunications - Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications : garantir le service universel et l'interopérabilité - Réseau ouvert (ONP) ; projet de directive de la commission concernant l'ouverture complète du marché des télécommunications à la concurrence et projet de directive de la commission relatif aux communications mobiles et personnelles (Ppr n° 91 - E.467, E.508 et E.509)</i></li> </ul>	
- Examen du rapport.....	1655

• <i>Départements et territoires d'outre-mer - Zone dite des cinquante pas géométriques (Pjl n° 394)</i>	
- Examen du rapport.....	1662

### Affaires sociales

• <i>Nominations de rapporteurs.....</i>	1716
• <i>Protection sociale - Réforme de la protection sociale</i>	
- Auditions :	
. M. Jean-Paul Probst, secrétaire général adjoint de la confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC).....	1671
. M. Didier Hotte, chargé de la protection sociale à la confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO).....	1675
. M. Jean Gandois, président du conseil national du patronat français (CNPF).....	1679
. Mme Jacqueline Léonard, secrétaire confédéral de la confédération générale du travail (CGT), accompagnée de M. Donat-Decisier.....	1681
. M. Pierre Gilson, vice-président chargé des affaires sociales à la confédération générale des petites et moyennes entreprises (CG-PME), accompagné de MM. Georges Tissé et Veysset.....	1684
. M. Jean-Luc Cazette, secrétaire national chargé de la protection sociale et M. François Fatoux, chef du service de la protection sociale, représentants de la confédération française de l'encadrement CGC (CFE-CGC).....	1686
. M. Daniel Giron, président de l'union professionnelle artisanale (UPA).....	1689
. M. Jean-Claude Mallet, président de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).....	1691
. M. Jean-Paul Probst, président de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF).....	1696
. M. Pierre Le Mauff, président de la conférence des directeurs généraux des centres hospitaliers et universitaires (CHU).....	1700
. M. Bernard Grandjean, président de la conférence des directeurs des centres hospitaliers généraux (CHG).....	1703

. M. le docteur Olivier Joyeux, président de la conférence des présidents de commissions médicales d'établissement des centres hospitaliers généraux (CHG) .....	1705
. M. le docteur Michel Potencier, président de la conférence des présidents de commissions médicales d'établissement des centres hospitaliers spécialisés (CHS).....	1705
. M. Philippe Heckestsweiler, président de la conférence des présidents de commissions médicales d'établissement des centres hospitaliers spécialisés (CHS).....	1705
• <i>Santé - Recherche - Conditions de développement des thérapies génique et cellulaire (Ppl n° 83)</i>	
- Examen du rapport.....	1715

## Finances

• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>	
- Audition de M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche .....	1717
- Examen des articles non rattachés de la deuxième partie.....	1719
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....	1723
• <i>Organisme extraparlamentaire - Section de l'assurance des salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....	1723
• <i>Organisme extraparlamentaire - Comité des finances locales</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....	1724
• <i>Organisme extraparlamentaire - Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....	1724

**Lois**

• <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	1725
• <i>Règlement - Groupe de travail - Révision du règlement</i>	
- Désignation des membres .....	1725
• <i>Justice - Accès direct à leur dossier des personnes mises en examen (Ppl n° 378)</i>	
- Examen du rapport.....	1726
• <i>Vie publique - Commission pour la transparence financière de la vie politique (Ppl n° 93)</i>	
- Examen du rapport.....	1732

**Délégation du Sénat pour l'Union européenne**

• <i>Conférence intergouvernementale de 1996</i>	
- Audition de M. Michel Barnier, ministre délégué aux affaires européennes.....	1737

<b>Programme de travail des commissions et délégations pour la semaine du 11 au 16 décembre 1995</b> .....	1745
--	------

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mercredi 6 décembre 1995 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président.** - La commission a tout d'abord désigné ceux de ses membres appelés à faire partie de la **mission d'information sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires** qu'elle a demandé à pouvoir constituer en son sein. Outre les rapporteurs pour avis de la commission sur les budgets de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur - **MM. Jean Bernadaux, Jean-Pierre Camoin et Jean-Louis Carrère**- ont été désignés comme **membres titulaires** : **MM. Jean-Claude Carle, Pierre Laffitte, Jacques Legendre, André Maman, Ivan Renar, Philippe Richert et Franck Sérusclat**, et comme **membres suppléants** **MM. James Bordas, Daniel Eckenspieller, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Jean-Marie Poirier et Henri Weber.**

Elle a ensuite complété la composition du groupe de travail sur l'avenir du **multimédia** en France et en Europe. Celui-ci est désormais composé de **MM. Jean Bernadaux, James Bordas, Alain Gérard, Jean-Paul Hugot, Pierre Laffitte, Philippe Nachbar, Ivan Renar et Marcel Vidal.**

**M. Adrien Gouteyron, président,** a ensuite informé la commission qu'il avait déposé avec **M. Alain Gérard,** rapporteur pour avis des crédits de la presse écrite, un amendement au projet de loi de finances pour 1996 tendant à rétablir l'article 59, supprimé en première lecture par l'Assemblée nationale, et qui est relatif à l'institution d'un abattement de taxe professionnelle au profit des diffuseurs de presse.

Rappelant dans quelles conditions l'Assemblée nationale avait supprimé cette disposition, **M. Adrien Goutey-**

**ron, président**, a estimé nécessaire que le problème soit posé à nouveau devant le Sénat. L'article 59 donne en effet satisfaction à une demande présentée par les diffuseurs et l'ensemble de la presse, qu'avait soutenue le rapport d'information sur la distribution de la presse adopté par la commission en décembre 1994, et qui figurait dans le plan d'aide à la presse présenté par M. Nicolas Sarkozy en mai 1995. Il a conclu son exposé en demandant à la commission si elle souhaitait s'associer à cet amendement.

Un débat s'est alors engagé.

**M. André Diligent** ayant demandé si la mesure serait réservée aux petits diffuseurs, **M. Adrien Gouteyron, président**, a précisé que l'abattement prévu aboutirait en effet à les exonérer et que seul le principal établissement des réseaux de diffusion pourrait en bénéficier.

**Mme Danièle Pourtaud**, favorable au principe de l'aide à la diffusion, en a regretté le caractère facultatif pour les collectivités locales, qui provoquera des inégalités dans l'octroi d'une aide qui devrait pouvoir bénéficier à tous les diffuseurs.

Le **président Adrien Gouteyron** a observé que l'octroi d'une exonération de droit compensée par l'Etat serait en effet une solution préférable au mécanisme prévu par l'article 59, mais qu'il paraissait peu réaliste d'escompter que cette solution serait proposée.

Rappelant qu'il avait participé aux travaux de la mission d'information sur la distribution de la presse, **M. François Lesein** a déclaré ne pas pouvoir être favorable à l'adoption d'une mesure qui diminuerait les ressources des collectivités locales.

**M. Franck Sérusclat**, évoquant le risque de déclenchement d'un processus cumulatif à l'initiative d'autres professions, s'est également déclaré inquiet des conséquences de l'adoption de la mesure proposée.

**M. Jean-Marie Poirier** a dénoncé la tendance de l'Etat à ouvrir des possibilités d'exonérations fiscales dont

la charge était supportée par les collectivités territoriales, et a souligné que l'aide à la distribution de la presse relevait de la politique d'aide de l'Etat à la presse. Il a également déploré les conséquences sur la cohérence du droit fiscal de l'accumulation de petites dérogations prévues au coup par coup chaque fois qu'il paraît nécessaire d'améliorer la situation de telle ou telle profession.

**M. Ivan Renar** a estimé qu'il serait justifié d'adopter une mesure d'exonération générale et compensée afin de conforter le réseau de distribution, tout en admettant que le réalisme pouvait conduire à approuver le mécanisme proposé par l'article 59.

**M. Jean-Paul Hugot** a noté que celui-ci permettrait aux communes, à leur initiative, de favoriser le maintien d'un service d'intérêt général et que de telles dispositions existaient d'ores et déjà en faveur d'autres activités du secteur de la presse.

**M. Michel Pelchat** a estimé au contraire qu'une disposition de cette nature ne permettrait pas de résoudre les difficultés de la presse et a évoqué les problèmes plus fondamentaux auxquels, selon lui, il fallait apporter des solutions : le prix du papier, le coût de l'impression, le coût et l'organisation de la distribution.

**Mme Danielle Pourtaud**, estimant que l'Etat devait augmenter ses aides au réseau de distribution et notant que les mesures proposées par le " plan Sarkozy " de mai 1995 n'étaient que partiellement prises en compte dans le projet de loi de finances, a jugé que le dispositif de l'article 59 n'était pas satisfaisant.

En conclusion de ce débat, la commission n'a pas souhaité que l'amendement déposé par le président Adrien Gouteyron et M. Alain Gérard soit présenté au nom de la commission.

La commission a ensuite **procédé à l'audition de M. Jean-Pierre Elkabbach, président de France Télévision.**



Dans un exposé liminaire, celui-ci a noté l'adhésion du public aux deux chaînes de France Télévision : une enquête récente de l'IFOP met en lumière les qualités dont les téléspectateurs créditent France 2 et France 3, le respect de la déontologie, la qualité, et la capacité de renouvellement. C'est ainsi que les chaînes attirent actuellement 42 % des téléspectateurs en moyenne, audience qui monte aux alentours de 45 % lors de la diffusion de productions françaises telles que " l'Instit ".

France 2, pour sa part, a stabilisé son audience moyenne en attirant un public plus jeune tout en multipliant les émissions de service public telles que " la France en direct ", " Invité spécial ", " Polémiques ".

Quant à France 3, elle " marque des points " en restant fidèle à une ligne éditoriale axée sur la proximité, la culture et la jeunesse.

Présentant la situation financière de France Télévision, **M. Jean-Pierre Elkabbach** a noté le redressement constant des deux sociétés grâce à une gestion dynamique, inventive et productive. Il a estimé en particulier que la politique contractuelle avec les animateurs-producteurs était source d'économies et de recettes publicitaires et a noté qu'elle avait permis de mettre fin à la pratique des salariés-producteurs.

Il a relevé que la gestion rigoureuse des chaînes avait permis à l'Etat de procéder dernièrement à des annulations de crédits d'un montant de 287,5 millions de francs sans que cela compromette l'équilibre des budgets. Il a cependant manifesté l'espoir que la régulation budgétaire ne priverait pas la télévision publique des moyens d'assurer sa mission et son adaptation aux nouvelles technologies, et estimé que les ressources des chaînes ne devaient pas dépendre trop largement des recettes commerciales si l'on attendait d'elles une exécution satisfaisante de leurs missions.

**M. Jean-Pierre Elkabbach** a ensuite informé la commission que les procédures préalables à la construc-

tion du siège de France Télévision étaient engagées, et souligné que le rassemblement de tous les services des deux chaînes dans un même bâtiment permettrait des économies sensibles, d'autant que la construction du nouveau siège ne coûterait pas plus, chaque année, que la location des 16 sites actuellement utilisés.

Comparant la situation de France Télévision à celle des autres télévisions publiques européennes, il a noté que la société française était l'une des seules dont l'audience ait augmenté entre 1990 et 1995 et qu'elle était aussi, avec un budget de 9 milliards de francs, la télévision publique la moins chère d'Europe : une heure diffusée coûte en effet 1,3 million de francs sur la chaîne publique allemande ZDF, 800.000 francs sur BBC I et 500.000 francs sur France 2. Quant aux effectifs, ZDF emploie 4.100 personnes alors que France 2 en emploie 1.300 et France 3 emploie de son côté 4 fois moins de personnes que la chaîne allemande équivalente ARD.

Présentant la politique de l'information de France Télévision, **M. Jean-Pierre Elkabbach** s'est félicité de ce que France 2 et France 3 attirent entre 19 heures et 20 heures 30 une large majorité de Français. C'est d'abord l'effet du succès du journal 19-20 de France 3. Celui-ci présente de manière impartiale et pluraliste des tranches d'information locale, régionale et nationale. Une formule identique sera mise en place à partir du 11 décembre à la mi-journée sur la même chaîne.

Par ailleurs, **M. Jean-Pierre Elkabbach** a noté que les journaux de France 2 attiraient de plus en plus de téléspectateurs et que le journal de 13 heures, profondément réformé, devenait un journal de proximité toujours rigoureux et ouvert à tous.

L'autre axe de la politique de l'information est la multiplication des magazines d'information qui permet d'impliquer France 2 dans les grands débats de notre époque et de restaurer la télévision dans sa fonction de

lien social et de lieu de dialogue, avec un souci constant de transparence et d'objectivité.

**M. Jean-Pierre Elkabbach** a aussi évoqué la contribution de France Télévision à la défense de la production française et européenne. L'accord conclu l'an dernier avec l'Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA) conduira à une forte augmentation des investissements des chaînes dans la fiction et dans le documentaire français. France Télévision deviendra ainsi le principal soutien de l'industrie audiovisuelle française. L'autre objectif de l'accord passé avec l'USPA est le développement des coproductions européennes. France Télévision a d'ores et déjà coproduit avec le groupe allemand Beta-Taurus et d'autres partenaires des programmes comme la grande série présentant les principales figures de la Bible ou la " Marche de Radetzky ". Cette politique n'est pas menée au détriment des productions nationales comme le montre la participation de France Télévision à la production de téléfilms ou de séries telles que " Rimbaud " et " La Rivière Espérance ".

L'effort engagé l'an dernier en faveur des productions intéressantes la jeunesse est aussi poursuivi. Avec 300 heures de programmes nouveaux, souvent tirés du patrimoine littéraire français, France Télévision va pouvoir ramener au-dessous de 40 % la proportion des séries étrangères dans les programmes destinés à la jeunesse. Cette politique de production permettra aussi de confirmer France 2 et France 3 dans leur position de chaînes les moins violentes du paysage audiovisuel français.

**M. Jean-Pierre Elkabbach** a ensuite présenté les efforts d'adaptation de France Télévision à l'évolution du paysage audiovisuel. La multiplication des réseaux de télévision va considérablement accroître la concurrence dans ce secteur économique. Dans cette perspective, il est essentiel de développer une offre audiovisuelle diversifiée et facilement accessible. France Télévision a ainsi l'ambition d'être la cheville ouvrière d'une grande alliance de l'audiovisuel français et francophone. Elle vient de s'asso-

cier à TF1 pour promouvoir et développer une offre de programmes et de services nouveaux qui seront diffusés en numérique sur le système satellitaire Eutelsat. Une société commune vient d'être constituée afin d'étudier le contenu de cette offre, le choix d'un système de décodeur et de contrôle d'accès, la définition d'une politique de distribution, la recherche de partenariats. France-Telecom s'est associée à cette démarche pour étudier les techniques de réception, le contrôle d'accès, et les modes de commercialisation.

**M. Jean-Pierre Elkabbach** a indiqué que le bouquet de chaînes numériques diffusé sur Eutelsat comporterait toutes les chaînes généralistes francophones en clair ainsi que de nombreuses chaînes thématiques telles que Arte, la Cinquième, Euronews et les chaînes de fiction et d'histoire en cours de constitution. La chaîne civique dont la création est actuellement à l'étude pourrait également figurer dans ce bouquet numérique.

La télévision publique s'est enfin engagée dans une politique de productions de CD-Rom et veut être présente sur les réseaux de communications à grand débit.

En conclusion de son exposé, **M. Jean-Pierre Elkabbach** a rappelé les quatre principes directeurs de son action : la bonne gestion des deniers publics, l'effort en faveur de l'information, le soutien croissant à la création française et l'adaptation rapide aux nouvelles technologies de la communication.

Un débat s'est alors engagé.

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur pour avis**, a demandé si les prévisions budgétaires de France Télévision pour 1996 permettraient aux chaînes de remplir leurs missions et dans quel domaine seraient réalisées les économies demandées, si le financement par abonnement des chaînes thématiques en préparation était compatible avec la vocation propre du secteur public, si la présidence commune était un bon instrument de coordination de la ligne éditoriale et de la stratégie commerciale des chaînes et s'il

était possible d'accentuer cette coordination afin de réaliser des économies d'échelle et d'accroître la créativité des équipes.

**M. Jean-Pierre Elkabbach** a répondu que France Télévision recevait de moins en moins de financements publics, ce qui posait un problème pour l'évolution de sa ligne éditoriale, et a fait observer qu'elle recevait 7 milliards de francs de fonds publics pour plus de 40 % d'audience quand d'autres chaînes publiques, rassemblant moins de 4 % de l'audience, bénéficiaient d'une dotation de 2 milliards de francs. Il a précisé que France 2 serait financée à 54 % sur fonds publics en 1996 contre 56 % en 1995 et que France 3 serait financée à 73 % par des fonds publics en 1996 contre 76 % en 1995. L'augmentation de la redevance, qui serait la solution optimale pour établir un meilleur équilibre des sources de financements, ne paraissant pas acceptable par les redevables, la publicité apparaissait donc comme un complément indispensable. Il était cependant important que l'augmentation des recettes commerciales n'ait pas d'effets négatifs sur l'exécution des missions de service public. L'audience, sans être la référence absolue du secteur public, permet d'évaluer l'adhésion des téléspectateurs et de prévenir le déclin qui guetterait une télévision enfermée dans sa propre logique de fonctionnement. Au demeurant, la loi et les cahiers des charges exigent que les chaînes touchent tous les publics.

Les mesures nouvelles dont va bénéficier France Télévision permettront de poursuivre certaines priorités : les championnats d'Europe de football, les jeux olympiques d'Atlanta, la diversification et l'adaptation du service public à la nouvelle donne technologique.

La présidence commune permet l'harmonisation des programmes et une meilleure allocation des ressources. C'est grâce à son action que la couverture de tous les sports est assurée sur les deux chaînes. Par ailleurs, la présidence commune a réorganisé la régie publicitaire. Elle a unifié les activités commerciales des chaînes, dont les recettes ont dépassé 100 millions de francs en 1995.

Elle a amorcé la diversification de France Télévision et intensifié son action internationale. C'est ainsi qu'a été relancée la concertation avec les télévisions publiques européennes et que des accords ont pu être passés avec des télévisions publiques extra-européennes, la télévision chinoise par exemple, qui va bénéficier de l'expérience de France Télévision en matière de régie publicitaire. La présidence commune a aussi lancé l'idée et géré la réalisation du siège commun, et c'est à elle qu'il appartiendra de veiller à ce que les économies nécessitées par les prévisions budgétaires soient réalisées.

**M. Pierre Laffitte** a approuvé la relance de la coopération avec les télévisions publiques européennes et a demandé des précisions sur les initiatives prises par France Télévision dans le domaine des technologies nouvelles de la communication. Il s'est déclaré satisfait du lancement d'initiatives communes avec TF1 et France Telecom. Il s'est enfin inquiété de la faiblesse des émissions de formation à l'économie sur les antennes de France Télévision.

**M. Ivan Renar** a approuvé la diffusion d'émissions permettant aux protagonistes des mouvements sociaux en cours de s'expliquer et de se parler. Il a demandé si France Télévision assurait la formation permanente des journalistes, estimant que la tentation de donner à l'information une coloration sensationnelle était en partie explicable par la faiblesse de la culture politique et historique des rédactions. Il a enfin approuvé l'initiative de reprendre à la mi-journée la formule du 19-20 et a demandé pourquoi les émissions musicales étaient systématiquement diffusées en fin de soirée.

**M. André Diligent** a craint que le siège commun de France Télévision renforce la concentration parisienne des moyens de production. Il a demandé à M. Jean-Pierre Elkabbach de préciser sa conception de la déontologie, d'indiquer la durée prévue de l'alliance conclue avec TF1, et a voulu savoir s'il estimerait possible de fusionner France 2 et France 3 en une chaîne unique organisée en

cellules autonomes. Il a enfin estimé qu'Arte offrait des programmes complétant de façon intéressante la programmation de France Télévision.

**M. François Lesein** a interrogé M. Jean-Pierre Elkabbach sur les contrats sportifs conclus par France Télévision, précisant qu'il estimerait souhaitable que les recettes provenant de ces contrats permettent de dégager une contribution au financement du développement du sport de masse.

**M. James Bordas** a demandé quelles étaient les relations de France Télévision avec Canal France International (CFI) et dans quelle mesure la société participait à la diffusion de programmes vers le Moyen-Orient et l'Afrique.

**M. Michel Pelchat** s'est félicité du niveau d'audience atteint par Arte et par la Cinquième, estimant inadéquate la comparaison du rapport audience/coût de ces chaînes avec celui des chaînes généralistes. Il a noté qu'il convenait de relativiser l'augmentation de la part des ressources propres en tenant compte de l'augmentation parallèle du produit de la redevance. Il a aussi estimé peu convaincante la comparaison des résultats d'audience de France Télévision avec ceux des autres télévisions publiques européennes dans la mesure où celles-ci font face à une concurrence plus importante de la part des chaînes privées. Il a suggéré que l'augmentation des recettes publicitaires soit recherchée en augmentant le prix des écrans et non en augmentant la fréquence de ceux-ci.

Il a enfin demandé s'il était justifié de maintenir France Supervision et estimé qu'il serait opportun d'utiliser le transpondeur satellitaire utilisé par ce service pour lancer sans retard la diffusion du bouquet numérique animé par France Télévision.

**Mme Danièle Pourtaud** a regretté la diminution de la part des financements publics dans les recettes des organismes de l'audiovisuel public. Elle a approuvé le développement, grâce à la présidence commune, de syner-

gies entre les chaînes. Elle a demandé si les deux chaînes de France Télévision disposaient de stocks de programmes importants et si elles ne se faisaient pas une concurrence inutile en matière de diffusion des oeuvres. Elle a aussi voulu savoir si le doublement de la surface des studios parisiens que permettra la construction du siège commun n'impliquerait pas une concurrence accrue avec la Société française de production (SFP) et quelle était l'évolution des contrats passés avec cette dernière. Elle s'est inquiétée du fait que les contrats passés avec les animateurs-producteurs permettaient à des sociétés privées de se constituer un patrimoine de programmes avec des financements publics. Elle a enfin demandé si la constitution d'un groupement européen d'intérêt économique entre les chaînes publiques européennes était envisagée.

**M. Alain Joyandet** a interrogé le président de France Télévision sur la déontologie de l'information, notant, à propos des mouvements sociaux en cours, que les non-grévistes n'avaient pas eu la possibilité de s'exprimer dans les journaux télévisés, comme ce fut déjà le cas lors des grèves de 1986. A cet égard, les magazines ne peuvent pas compenser les lacunes constatées dans les journaux télévisés, qui ont sur l'opinion l'influence la plus considérable. Il ne suffit pas en effet de veiller à la répartition du temps de parole entre les hommes politiques des différents bords pour assurer l'honnêteté de l'information.

Il a par ailleurs estimé que France Télévision, avec ses deux chaînes généralistes, aborderait en position défavorable une évolution du paysage audiovisuel qui allait diminuer l'audience des chaînes généralistes au profit des chaînes thématiques. Ce phénomène a touché la presse puis la radio avant d'atteindre bientôt la télévision. Il s'est demandé si l'on pourrait envisager de transformer France 3 en chaîne de l'information afin de prévenir cette évolution.

En réponse aux intervenants, **M. Jean-Pierre Elkabach** a apporté les précisions suivantes :



- il existe un groupement européen d'intérêt économique des télévisions publiques, formé à la suite d'une initiative de ZDF, et qui vient d'être relancé par France Télévision. Son fonctionnement se heurte à un certain nombre de difficultés tenant aux obstacles linguistiques et à la préférence de certains participants pour un partenariat avec des chaînes américaines ;

- les directeurs généraux des chaînes de France Télévision ont reçu des instructions pour que la présentation des positions en présence dans les conflits en cours soit aussi équilibrée que possible. De nombreux reportages ont ainsi donné la parole à des chefs d'entreprise s'exprimant sur les conséquences économiques des grèves. Les difficultés que subissent les personnes qui poursuivent le travail ne sont pas non plus ignorées. Au demeurant, le public n'est pas influencé par la présentation des événements : on ressent surtout, de sa part, un fort besoin d'explication. France Télévision y a répondu en consacrant un certain nombre de magazines aux mouvements sociaux actuels, en retransmettant intégralement le débat sur la motion de censure et en donnant la parole à toutes les forces politiques et sociales impliquées.

**M. Adrien Gouteyron, président**, a remarqué à cet égard qu'il arrivait que les événements relatés ne soient pas situés dans leur contexte. Par exemple, lorsqu'il est annoncé que l'université de Toulouse est en grève, rien ne permet aux téléspectateurs de savoir que l'événement ne concerne que quelques milliers de personnes sur les 100.000 étudiants intéressés.

**M. Jean-Pierre Elkabbach** a alors indiqué qu'il lui semblait important de poursuivre une réflexion sur la déontologie de l'information, observant que les réflexions des membres de la commission n'étaient pas différentes de celles qui s'exprimaient au cours des conférences de rédaction. Il est vrai que les journalistes ont généralement, par formation, une " culture d'opposition " : il n'en demeure pas moins que l'information doit toujours avoir un contenu pédagogique et ne jamais manquer au respect de l'autre ;

- la formation des journalistes est un objectif capital. Il est nécessaire de revitaliser les centres de formation interne de France Télévision et d'être plus exigeant sur le recrutement ;

- en ce qui concerne les relations avec TF1, seule une société d'étude qui fonctionnera jusqu'en janvier 1997 a été constituée pour l'instant. La question de la formation d'une société d'exploitation ne se pose pas à l'heure actuelle. L'objectif de France Télévision est de constituer rapidement un bouquet de chaînes numériques afin de le diffuser sur Eutelsat. En ce qui concerne le décodeur, celui de Canal Satellite offre moins de fonctionnalité que le décodeur Nokia retenu par le groupe allemand Kirch ;

- France Télévision participe à la promotion de la langue française dans la mesure où ses programmes de fiction adaptent des oeuvres d'auteurs contemporains ou classiques. Elle a aussi participé à la rationalisation de l'action audiovisuelle extérieure de la France en partenariat avec CFI et TV5. Elle entend jouer, dans ce domaine, le rôle que le montant de sa participation financière justifie ;

- la présidence commune devra développer de nouvelles synergies entre les chaînes. Il serait en particulier logique de fusionner un nombre plus important de services. Le siège commun permettra par ailleurs d'augmenter le nombre des actions communes ;

- l'expérience américaine montre qu'il est excessif de prédire le déclin des chaînes généralistes. En France, l'audience des télévisions non généralistes oscille autour de 2,3 % depuis deux ans. Par conséquent, l'existence de deux chaînes publiques généralistes peut être considérée comme un avantage. Par ailleurs, en ce qui concerne les chaînes d'information, on doit constater que l'audience de LCI reste extrêmement modeste ;

- un accord vient d'être conclu entre France Télévision et la SFP. Il prévoit des commandes pour un montant de

300 millions de francs en trois ans. La SFP devra cependant consentir des efforts de productivité ;

- France Télévision est présente sur le marché du CD-Rom et proposera en janvier prochain un service sur le réseau Internet ;

- les synergies entre Arte et la Cinquième d'une part, France Télévision d'autre part, sont insuffisantes. France Télévision a manifesté son désir de les augmenter notamment en montant avec Arte des coproductions qui ont pu être présentées en première diffusion par la chaîne culturelle ;

- l'augmentation des tarifs de publicité a des effets négatifs sur les résultats comme l'a montré l'expérience de France 3 en 1993 ;

- France Supervision est une expérience innovante coûteuse pour France Télévision, d'autant plus que les industriels français ne souhaitent pas participer au financement de ce service. La Commission européenne va de son côté diminuer ses subsides. La poursuite de cette expérience de diffusion en format 16/9 pose donc un problème financier. Sa cessation ferait cependant disparaître une source d'innovations ;

- France Télévision dispose de stocks suffisants de programmes ;

- le secteur public diffuse le plus fort pourcentage d'émissions culturelles. Cependant il n'est pas possible de diffuser des émissions musicales avant la fin de soirée. Du reste, on constate que ce type d'émissions obtient de meilleurs résultats d'audience sur ces créneaux horaires ;

- les contrats sportifs de France Télévision représentent les coûts suivants : 60 millions de francs pour le tour de France, 50 millions de francs pour le tournoi de Roland-Garros, 45 millions de francs pour le rugby. Le budget sportif des deux chaînes est de 500 millions de francs. Ce chiffre est à comparer avec les 720 millions de francs dont disposerait TF1 et les 750 millions de francs que Canal

Plus mobiliserait dans le même domaine. La préférence donnée à France Télévision par certaines fédérations sportives s'explique par le fait que France 2 et France 3 offrent au sport une meilleure exposition, grâce à leur complémentarité, et par le fait que France Télévision ne modifie pas les heures de diffusion contractuellement prévues. L'instauration d'une taxe sur les contrats sportifs priverait les chaînes publiques de ressources nécessaires à l'exécution de leurs missions. Par ailleurs, le coût des droits sportifs progresse extrêmement rapidement. C'est ainsi que les droits de retransmission de la coupe du monde de football qui aura lieu en 1998 ont été acquis pour 30 millions de francs, alors que la dépense sera de 130 millions de francs pour la coupe prévue en 2002.

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 6 décembre 1995 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.** - La commission a tout d'abord procédé à l'examen du **rapport de M. Pierre Hérisson sur la proposition de résolution n° 91 (1995-1996)** de M. René Trégouët sur :

- la **proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications : garantir le service universel et l'interopérabilité** en appliquant les principes de fourniture d'un **réseau ouvert (ONP) (n° E-467)**,

- le **projet de directive de la Commission modifiant la directive de la Commission n° 90/388/CEE et concernant l'ouverture complète du marché des télécommunications à la concurrence (n° E-508)**,

- et le **projet de directive de la Commission modifiant la directive de la Commission n° 90/388/CEE en ce qui concerne les communications mobiles et personnelles (n° E-509)**.

A titre liminaire, **M. Jean François-Poncet, président**, a rappelé à la commission les règles applicables à l'examen des propositions d'actes communautaires transmises au Sénat sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution. Il a également annoncé que, préalablement à la réunion qu'elle consacrerait à l'examen des amendements, la commission entendrait M. François Fillon, ministre délégué auprès du ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications, chargé de la poste, des télécommunications et de l'espace.

En introduction, **M. Pierre Hérisson, rapporteur**, a rappelé que la proposition de résolution n° 91 (1995-1996) avait été présentée, le 23 novembre dernier, par René Tré-

gouët, qu'elle avait été approuvée par la délégation pour l'Union européenne et qu'elle visait trois propositions d'actes communautaires (E-467, E-508 et E-509), adoptées par la Commission européenne aux mois de juin et de juillet derniers et soumises au Sénat sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution.

Soulignant que ces textes communautaires participaient, tous trois, à l'achèvement du processus juridique de libéralisation du secteur des télécommunications, engagé depuis 1989 par la Communauté européenne, le rapporteur a brièvement évoqué l'évolution de la politique communautaire menée en ce domaine.

Il a mis en évidence qu'en application des décisions prises par le Conseil en 1989, puis en 1992 et 1994, les services de télécommunications à valeur ajoutée étaient désormais ouverts à la concurrence dans l'Union européenne et que le service téléphonique et la fourniture de réseaux de télécommunications le seraient, quant à eux, le 1er janvier 1998.

Faisant ressortir que ce mouvement de libéralisation et d'harmonisation des règles applicables dans les différents Etats-membres avait pour premier objectif d'améliorer la compétitivité des entreprises communautaires et françaises et, par là même, leurs capacités d'emploi, **M. Pierre Hérisson, rapporteur**, a expliqué que cette politique -appuyée depuis l'origine par la France- visait aussi à assurer aux ménages les meilleures conditions d'accès aux nouveaux services de télécommunications que permettent les progrès techniques. Il a fait remarquer qu'une offre plurale et diversifiée était, en effet, mieux à même de les satisfaire rapidement et efficacement qu'une offre monopolistique.

Puis, il a rappelé que si la France avait toujours considéré cette libéralisation comme indispensable à maints égards, celle-ci ne devait en aucun cas s'effectuer au détriment de la cohésion sociale et régionale que les opérateurs de service téléphonique avaient contribué à forger, notam-

ment dans notre pays, en accomplissant les missions de service public qui leur avaient été dévolues.

De fait, selon lui, l'accomplissement des missions de service public confiées à France Télécom contribue à conforter l'aménagement du territoire puisque, en application des principes d'universalité et d'égalité du service public, les tarifs de raccordement et d'abonnement pratiqués par l'opérateur public sont identiques quelle que soit la localisation de l'utilisateur du service téléphonique : ceci est rendu possible par un système de péréquation tarifaire interne à France Télécom qui organise, ainsi, une solidarité financière entre tous ses clients.

Le rapporteur a alors démontré que si un opérateur concurrent pouvait capter la clientèle la plus rémunératrice sans contribuer aux charges de péréquation, l'égalité de traitement entre les différentes parties du territoire et entre les citoyens ne pourrait plus être assurée.

Jugeant inacceptables de telles perspectives, il a fait valoir que les textes communautaires intervenus en matière de téléphonie vocale avaient, à la demande insistante de la France, pris en compte la nécessité de préserver le service public téléphonique en instaurant un régime dérogatoire au droit commun de la concurrence pour un service dit " universel " .

**M. Pierre Hérisson, rapporteur**, a ensuite estimé que la conciliation des exigences de service universel et de celles de l'ouverture à la concurrence suscitait, parfois, des difficultés dont les trois textes visés par la proposition de résolution fournissaient une nouvelle illustration.

Après avoir indiqué que le projet de directive " communications mobiles " (E-509) prévoyait la levée de tous les obstacles à la fourniture de services et à l'installation d'infrastructures dans le domaine des communications mobiles, le rapporteur a précisé que le projet de directive " libéralisation complète " (E-508) visait, quant à lui, à réaliser la libéralisation de la téléphonie vocale et des infrastructures au 1er janvier 1998 et qu'il définissait, par

ailleurs, les règles générales d'octroi des licences, ainsi que le cadre des régimes futurs d'interconnexion et de service universel. A ce propos, le rapporteur a fait observer que c'était, pour l'essentiel, la définition de ces régimes qui soulevait d'importants problèmes.

Il a ensuite informé la commission que la proposition de directive E-467 relative à l'interconnexion avait pour objectif de fournir un cadre réglementaire harmonisé en matière d'interconnexion des réseaux et de services de télécommunications.

A la suite de cette présentation, le rapporteur a relevé que ces trois textes soulevaient un certain nombre de difficultés qui avaient été relevées par la proposition de résolution approuvée par la délégation.

Sur plusieurs de ces points, il a souligné que la commission avait déjà eu l'occasion d'exprimer des positions de principe similaires à celles mentionnées dans la proposition et qu'elle continuait à y souscrire. Il a, à titre d'exemple, rappelé que l'insuffisance des dispositions relatives à la réciprocité avec le pays tiers ou le recours excessif à l'article 90-3 du Traité qui permettait à la Commission de prendre, seule, des directives, avaient donné lieu à des observations très fermes, notamment de la part de MM. Henri Revol et Gérard Larcher ou encore de M. André Fosset qui était, jusqu'à cette année, rapporteur pour avis pour le budget des postes et télécommunications.

Les mentions relatives à la nécessité de voir confirmer définitivement l'accord Atlas entre France Télécom et Deutsche Telekom et à l'utilité de prévoir un régime transitoire pour l'attribution des licences de services téléphoniques aux nouveaux opérateurs ne lui ont pas paru appeler d'observations particulières.

Il a, en revanche, commenté les critiques adressées à l'insuffisante prise en compte des exigences d'un service universel de qualité, expliquant que, d'une manière générale, la définition du service universel n'était plus, aujourd'hui, le problème essentiel dans l'élaboration du



cadre réglementaire des télécommunications, mais que la question la plus importante était celle du calcul du coût et du financement de ce service universel.

Après avoir cité les éléments des textes communautaires posant problème de ce point de vue, il a longuement exposé les préoccupations qu'ils inspiraient à l'auteur de la proposition de résolution et à la délégation du Sénat pour l'Union européenne.

Il a estimé que l'exemption des " nouveaux entrants dont la présence dans le marché n'était pas encore significative " lui paraissait relever du principe de subsidiarité et qu'il serait, par conséquent, amené à proposer d'infléchir quelque peu la rédaction de la proposition de résolution sur ce point.

**M. Pierre Hérisson, rapporteur**, a ensuite fait part des vives inquiétudes que devait susciter le rééquilibrage des tarifs du service téléphonique proposé par le projet " libéralisation complète ".

Selon lui, les rédactions retenues tendent à démontrer la volonté de la Commission européenne d'imposer un réajustement brutal des tarifs téléphoniques avant 1998 et laissent supposer un profond manque de compréhension des enjeux économiques et sociaux que représente, dans notre pays, le prix des communications locales et de l'abonnement au téléphone.

En effet, en France, comme partout ailleurs, les charges fixes engendrées par les réseaux locaux constituent la très grande majorité des coûts des réseaux de télécommunications. Mais, contrairement à d'autres pays et en dépit des réformes tarifaires vigoureuses engagées depuis 1994, la structure des prix de France Télécom est encore assez sensiblement déconnectée de la réalité des coûts. Ainsi, aujourd'hui encore, une part substantielle des charges fixes du réseau local n'est pas prise en charge par l'abonnement -ainsi que cela devrait être le cas en stricte orthodoxie comptable- mais couverte par les excédents financiers dégagés sur les communications interurbaines

qui sont, elles, facturées au-delà de leur coût de production.

**M. Pierre Hérisson, rapporteur**, a fait observer que cette logique tarifaire avait, jusqu'à présent, assuré le développement d'un service public de très haut niveau, mais qu'elle ne pouvait pas perdurer dans un environnement concurrentiel, car les compétiteurs de l'opérateur public pourraient alors facilement lui soustraire sa clientèle passant beaucoup de communications interurbaines et ne lui laisser à gérer que les déficits des réseaux locaux.

Il a estimé indispensable un ajustement des tarifs d'abonnement de France Télécom mais a fait valoir qu'en raison du retard accumulé, il ne saurait être réalisé avant le 1er janvier 1998. Pour en persuader la commission, il a rappelé que le coût mensuel de l'abonnement était d'un peu plus de 45 francs, toutes taxes comprises en France, contre 103 francs en Grande-Bretagne et 93 francs en Allemagne et qu'un alignement sur le tarif anglais, par exemple, induirait une hausse de plus de 120 % sur moins de deux ans.

Il a, en conséquence, proposé de retenir une orientation reposant sur d'autres solutions que celles préconisées par la Commission de Bruxelles, et de compléter la rédaction de la délégation pour l'Union européenne, sur ce point.

D'une manière générale, il a estimé souhaitable que soient prises en compte dans le calcul du coût du service universel toutes les charges correspondant aux composantes pertinentes de ce service, et, par conséquent, les investissements réalisés dans la construction du réseau public antérieurement à la libéralisation communautaire, dès lors que cela était justifiée par l'obligation qui aurait pesé sur l'opérateur en charge du service universel avant cette libéralisation.

Il a conclu son propos en résumant les principales modifications que la proposition de résolution présentée

par ses soins apportait au regard de celle approuvée par la délégation.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, la commission a procédé à l'examen des principales modifications apportées à la proposition de résolution n° 91 par la proposition de résolution présentée par son rapporteur.

Au cours de cet examen, **M. Gérard Larcher** a déclaré partager entièrement les préoccupations du rapporteur, mais a estimé nécessaire d'ajouter au texte examiné que le rééquilibrage des tarifs du service téléphonique devait également être supportable pour les entreprises installées dans les zones défavorisées, dans une optique d'aménagement du territoire. **M. Pierre Hérisson, rapporteur**, s'est déclaré en total accord avec M. Gérard Larcher et la commission a adopté la modification proposée.

Puis, **M. Gérard Larcher**, soulignant le rôle social du service téléphonique, a indiqué qu'il serait nécessaire d'engager une réflexion pour que ce rôle soit mieux reconnu par le droit en vigueur. Il s'est notamment déclaré favorable à l'inclusion de la gratuité de tous les services d'urgence dans le champ du service universel et a souhaité que soit également assurée l'insaisissabilité du téléphone lors d'une saisie mobilière.

**M. Pierre Hérisson, rapporteur**, a déclaré partager ce point de vue d'autant plus qu'en sa qualité antérieure de député, il était intervenu en ce sens pour permettre à des familles en situation difficile de ne pas être privées de tous liens avec l'extérieur. Il a également suggéré qu'une telle disposition soit présentée lors du prochain examen par le Parlement de la loi sur la réforme du droit des télécommunications.

Enfin, s'agissant de la disposition qui impose la confirmation de la possibilité d'exonérer les nouveaux entrants de toute contribution au service universel -dont la commission a tenu à souligner qu'elle relevait du principe de subsidiarité-, **M. Gérard Larcher** a rappelé que, lors de la

libéralisation des télécommunications britanniques, British Telecom n'avait pas eu à consentir un tel avantage à Mercurey.

**La commission a ensuite adopté la proposition de résolution présentée par son rapporteur dans la forme résultant de ses débats et a fixé au mardi 12 décembre 1995 à 17 heures le délai-limite pour le dépôt des amendements qui seront examinés le mercredi 13 décembre 1995 à 17 heures.**

**Puis, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean Huchon sur le projet de loi n° 394 (1994-1995) relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.**

**M. Jean Huchon, rapporteur, a tout d'abord précisé que la zone dite des cinquante pas géométriques était définie par l'article L. 86 du code du domaine de l'Etat selon lequel : " La réserve domaniale dite " des cinquante pas géométriques " est constituée par une bande de terrain déjà délimitée dans le département de la Réunion et présentant, dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française et de la Martinique, une largeur de 81,20 mètres comptée à partir de la limite du rivage de la mer tel qu'il a été délimité en application de la législation et de la réglementation relatives à la délimitation du rivage de la mer. "**

**Il a relevé qu'une succession de textes divers étaient intervenus depuis le XVIIème siècle pour fixer le régime de la zone, mais qu'aucun d'entre eux n'avait permis de résoudre les problèmes qui s'y posaient.**

**En conséquence, M. Jean Huchon, rapporteur, a souligné la nécessité de procéder à une réforme, tout en insistant sur l'attitude volontariste qu'il conviendrait d'avoir pour s'assurer ensuite de son application dans de bonnes conditions, compte tenu notamment de l'importance des moyens administratifs qu'elle requerrait.**

Puis il a présenté les grands traits du projet de loi déposé par le Gouvernement.

Il a indiqué que ce texte visait :

- tout d'abord, à améliorer la situation des habitants en leur permettant d'acheter les terrains sur lesquels ils résident ;

- qu'il tendait ensuite à assurer l'aménagement des zones, grâce à la création d'une agence publique dans chacun des départements ;

- qu'il tendait enfin à faciliter le développement économique de la zone dite des cinquante pas géométriques.

Il a ensuite déclaré que le préalable à ces réformes devrait être la délimitation des zones urbaines et des espaces naturels au sein de la zone dite des cinquante pas géométriques, car les espaces urbains, les secteurs occupés par une urbanisation diffuse et les espaces naturels relevaient d'un traitement distinct. Il a en outre indiqué que le projet de loi prévoyait que le préfet procéderait tout d'abord à la délimitation de ces différentes zones, puis au déclassement des terrains avant leur vente.

Il a ensuite précisé que le projet de loi ouvrait la possibilité de procéder à la cession de certains terrains aux occupants. La loi " littoral " ayant réintégré la zone des cinquante pas géométriques dans le domaine public, celle-ci se trouve en effet aujourd'hui protégée d'une façon spécifique étant à la fois inaliénable et imprescriptible. Cette cession pourrait s'effectuer, soit à titre gratuit, soit à titre onéreux.

Evouquant les auditions auxquelles il avait procédées, le rapporteur a indiqué que de nombreuses personnes auraient souhaité que la zone fût cédée à ses occupants, à titre gratuit, mais que le principe d'égalité des citoyens faisait obstacle à la cession du domaine public à titre gratuit à des personnes privées, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans une décision n° 86-207 du

26 juin 1986 relative à la loi autorisant le Gouvernement à prendre certaines mesures d'ordre économique et social.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a relevé que pour se conformer à cette jurisprudence constitutionnelle, le projet de loi prévoyait, d'une part une cession à titre gratuit au profit des communes et, d'autre part, une cession à titre onéreux consentie aux particuliers.

Puis le rapporteur a présenté les deux modalités de cession envisagées par le projet de loi.

Il a indiqué que la cession à titre gratuit pourrait être consentie, après déclassement, par l'Etat aux communes et aux organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social, mais que des conditions strictes étaient cependant posées par l'article premier du projet de loi. Celui-ci prévoit que cette cession ne pourrait concerner que des terrains situés dans des espaces urbains et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse. Le rapporteur a souligné que cette cession ne pouvait pas concerner par conséquent les zones naturelles.

Le rapporteur a précisé que les terrains cédés reviendraient dans le patrimoine de l'Etat s'ils n'étaient pas utilisés pendant dix ans à compter de la date de cession, conformément à l'objet qui avait justifié celle-ci.

S'agissant de la cession à titre onéreux, moyennant un prix égal à la valeur vénale des terrains, le rapporteur a ajouté qu'aux termes du projet de loi, elle ne serait possible que pour les seuls terrains situés dans les espaces urbains et secteurs occupés par une urbanisation diffuse, et qu'elle ne pourrait donc pas se réaliser non plus dans les espaces naturels.

Il a précisé que la cession à titre onéreux pourrait être opérée au profit des occupants qui y avaient édifié ou fait édifier des constructions affectées à l'exploitation d'établissements à usage professionnel. Elle était également possible au profit des personnes qui avaient édifié ou fait édifier, avant le 1er janvier 1995, des constructions à usage d'habitation -ou de leurs ayant-droits- que ces personnes

occupent à titre principal ou qu'elles donnent à bail en vue d'une occupation principale.

Puis le rapporteur a présenté le mécanisme, créé par le projet de loi, d'aide aux personnes qui achetaient des terrains aux seules fins d'habitation. Il a relevé qu'en revanche, le projet de loi ne prévoyait pas d'aide pour les acquisitions de biens destinés à usage professionnel.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a précisé que l'aide serait modulée en fonction des ressources de l'acquéreur et de l'ancienneté de l'occupation, car il apparaissait parfois souhaitable que des personnes installées depuis longtemps, et pour certaines familles depuis plus d'un siècle, mais qui n'avaient pas pu faire jouer la prescription acquisitive, bénéficient d'une aide spécifique.

Le rapporteur a déclaré qu'afin de préserver les droits de l'Etat, le projet de loi prévoyait que l'aide serait reversée si un bien déclassé faisait l'objet d'une vente dans un délai de dix ans et qu'en outre une hypothèque serait prise sur le bien, pour assurer le reversement du montant de l'aide en cas de revente. Il a estimé que ces dispositions permettraient de respecter le principe d'égalité et la nécessité de procéder à des cessions pour clarifier la situation des occupations.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a ensuite indiqué que la démarche du Gouvernement tendait à assurer un développement harmonieux de la zone et à en organiser l'aménagement. A cette fin, le projet de loi mettait en place une " Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone ", dans chacun des départements de la Guadeloupe et de la Martinique, et la gestion des espaces naturels serait confiée dans les deux départements précités au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a par ailleurs fait quelques observations sur le rôle de ces deux agences, dont la création répond au besoin d'assurer la cohérence de la politique d'aménagement par la création d'un opérateur unique pour chaque département. Il a précisé que chacune

de ces agences aurait pour mission d'établir, l'une en Guadeloupe, l'autre en Martinique, un programme d'équipement des terrains relevant de leur compétence, d'émettre un avis sur les projets de cessions effectuées à titre gratuit ou à titre onéreux, et que les agences, créées pour dix ans, disposeraient de ressources telles que des subventions des collectivités locales, des redevances d'occupation du domaine public de l'Etat, le produit des cessions et le produit d'une taxe spéciale d'équipement dont elles arrêteraient le montant chaque année.

Evoquant la question des espaces naturels, **M. Jean Huchon, rapporteur**, a précisé qu'après délimitation, ceux-ci seraient remis gratuitement au Conservatoire du littoral, qui en assurerait la gestion. Il a estimé que ce système permettait d'assurer la prééminence des objectifs d'intérêt général et la cohérence des opérations d'aménagement.

Enfin, **M. Jean Huchon, rapporteur**, a indiqué que le projet de loi tendait également à clarifier les dispositions du code de l'urbanisme dans tous les départements d'outre-mer, par une modification d'ordre purement rédactionnel du paragraphe I de l'article L. 156-3 du code de l'urbanisme d'une part, et par l'institution d'une nouvelle rédaction de l'article L. 156-3-II du code de l'urbanisme, d'autre part. Il a ajouté qu'en effet, comme certaines dispositions de ce code limitaient actuellement le développement des activités économiques dans la bande littorale des départements d'outre-mer, la nouvelle rédaction de l'article L. 156-3-II tendait à élargir la possibilité d'affecter des secteurs de la zone des cinquante pas géométriques à des équipements collectifs, des opérations de réaménagement de quartiers ou de logements à caractère social, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers, ou encore " toute autre activité économique dont la localisation a proximité de la mer était justifiée par son usage ou par une nécessité économique de desserte par voie maritime ". Il a précisé que le texte prévoyait que des mesures compensatoires devraient être



prises pour permettre le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre et qu'en outre, il instituait une servitude de passage perpendiculaire et une servitude de passage longitudinale par rapport au rivage, afin de permettre la circulation le long de la côte.

A l'issue de cette présentation, **M. Gérard Larcher** s'est interrogé sur la difficulté d'opérer une réforme et, pour l'Etat, de faire bénéficier des aides consécutives aux cyclones aux occupants sans titre. En réponse, **M. Jean Huchon, rapporteur**, a souligné que la loi tendait précisément à clarifier la situation des occupants en leur permettant d'acheter et qu'en l'état actuel du droit, les occupants sans titre, n'étant pas propriétaires, ne pouvaient prétendre au bénéfice d'aides.

Répondant à une question de **M. Léon Fatous**, sur la consultation préalable des assemblées locales, **M. Jean Huchon, rapporteur**, a déclaré que le conseil régional de la Martinique avait émis des réserves sur l'institution d'une agence et sur la création d'une taxe pour le financement de celle-ci.

A la question de **M. Pierre Hérisson** qui l'interrogeait sur l'ampleur du phénomène d'occupation, **M. Jean Huchon, rapporteur**, a répondu qu'en effet certaines zones naturelles étaient atteintes par un " mitage ".

Puis, la commission a procédé à l'examen des amendements.

Elle a adopté un amendement à l'article L. 89-1 du code du domaine de l'Etat relatif à la délimitation de l'étendue des espaces urbains et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse, tendant à ce que la délimitation de la zone soit effectuée par arrêté préfectoral, afin d'éviter toute ambiguïté.

Puis elle a adopté cet article ainsi modifié.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article L. 89-2 du code du domaine de l'Etat relatif à la cession de terrains à titre gratuit.

A l'article L. 89-3 du code du domaine de l'Etat relatif à la cession à titre onéreux de terrains affectés à un usage professionnel, la commission a adopté un amendement tendant à ce que l'évaluation des biens cédés soit effectuée au jour du dépôt de la demande, afin d'éviter que les acquéreurs de terrains affectés à des constructions à usage professionnel ne supportent l'incidence financière d'éventuelles lenteurs administratives.

Puis elle a adopté l'article L. 89-3 du code du domaine de l'Etat ainsi modifié.

A l'article L. 89-4 du code du domaine de l'Etat, relatif à la cession à titre onéreux de terrains affectés à un usage d'habitation, la commission a adopté un amendement tendant, comme le précédent, à ce que l'évaluation des biens achetés à des fins d'habitation soit effectuée au jour du dépôt de la demande, afin d'éviter que les acquéreurs de terrains affectés à l'habitation ne supportent l'incidence financière d'éventuelles lenteurs administratives.

Puis, elle a adopté l'article L. 89-4 ainsi modifié.

A l'article L. 89-5 du code du domaine de l'Etat qui est relatif à la gestion des espaces naturels dans la zone des cinquante pas géométriques, la commission a adopté un amendement d'ordre rédactionnel.

Puis elle a adopté l'article L. 89-5 ainsi modifié.

La commission a adopté, après l'article L. 89-5 du code du domaine de l'Etat, un article additionnel tendant à instituer au profit de l'Etat un droit de préemption en cas de revente du bien cédé dans un délai de moins de dix ans, afin de lutter contre les risques de spéculation que peuvent engendrer tant les cessions effectuées sur la zone des cinquante pas, après déclassement, que la pression foncière qui pourrait résulter de la réforme. Toutefois, elle a tenu à préciser que l'exercice du droit de préemption serait enfermé dans un délai de dix mois à compter de la cession.

Répondant à une question de **M. Rémi Herment**, **M. Jean Huchon**, rapporteur, a déclaré qu'il n'était pas

envisagé que les collectivités exercent le droit de préemption, d'une part parce qu'elles pourraient obtenir une cession à titre gratuit, d'autre part car elles-mêmes étaient parfois occupants sans titre, enfin parce qu'elles risquaient de ne pas disposer de moyens suffisants.

**M. Michel Souplet** a alors fait observer que le délai de dix ans lui apparaissait de nature à lutter efficacement contre la spéculation.

Puis, la commission a adopté l'article L. 89-6 du code du domaine de l'Etat relatif à la fixation des conditions d'application du chapitre par décret en Conseil d'Etat, sans modification, avant d'adopter l'ensemble de l'article premier ainsi modifié.

A l'article 2 qui tend à l'octroi d'une aide exceptionnelle de l'Etat aux bénéficiaires des cessions à titre onéreux des biens affectés à l'usage d'habitation, la commission a adopté deux amendements.

Le premier tend à ce que l'aide de l'Etat puisse être accordé aux acheteurs de terrains affectés à l'exploitation d'établissements professionnels, compte tenu du fait que d'assez nombreuses personnes, des pêcheurs notamment, avaient installé des constructions qu'ils utilisaient à un usage professionnel dans la zone des cinquante pas géométriques.

Le second amendement tend à ce que soit pris en compte le revenu " per capita " des membres du foyer fiscal auquel appartient l'acquéreur, dans le calcul du montant de l'aide accordée à l'acheteur d'un terrain déclassé.

Puis la commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.

La commission a adopté l'article 3 relatif à la création d'une " Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques ", dans chacun des départements de Guadeloupe et de Martinique, sans modification.

A l'article 4 qui concerne la mission des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des

cinquante pas géométriques, la commission a adopté un amendement tendant à prévoir que les communes seront consultées sur l'établissement du programme d'équipement des terrains qui ressortissent à la compétence des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone.

La commission a adopté l'article 4 ainsi modifié.

Puis, la commission a adopté sans modification :

- l'article 5 relatif à l'organisation des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques ;

- l'article 6, qui détermine les ressources des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques ;

- l'article 7, qui insère un article 1609 C du code général des impôts relatif à la création d'une taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques de la Guadeloupe ;

- l'article 8, qui insère un article 1609 D au code général des impôts, relatif à la création d'une taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques de la Martinique ;

- l'article 9 relatif à diverses dispositions modifiant le code de l'urbanisme.

Enfin, la commission a **approuvé l'ensemble du projet de loi, ainsi modifié.**

## AFFAIRES SOCIALES

**Vendredi 1<sup>er</sup> Décembre 1995 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a commencé les auditions sur le **projet de loi autorisant le Gouvernement**, par application de l'article 38 de la Constitution, à **réformer la protection sociale**.

La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Jean-Paul Probst, secrétaire général adjoint de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)**.

**M. Jean-Paul Probst** a déclaré, au préalable, que la CFTC avait exprimé un accord global, assorti de quelques nuances, sur l'architecture générale du dispositif de réforme de la sécurité sociale qui lui avait été soumis.

Il a approuvé les dispositions relatives à l'assurance vieillesse qui prévoient un transfert financier entre le fonds de solidarité vieillesse (FSV) et la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour assurer l'équilibre financier des régimes de base. Concernant les prestations familiales, il a exprimé son accord sur les mesures tendant à confier à la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) la charge de gérer, directement ou indirectement, toutes les prestations servies en matière de politique familiale.

Il a estimé que, dans un premier temps, les modalités actuelles de gestion des prélèvements au titre de la branche famille pourraient être maintenues et a envisagé, à terme, la généralisation de la cotisation sur les salaires de 5,4 % applicable aujourd'hui dans le secteur privé.

Il a estimé que la simplification du régime des prestations familiales garantirait une meilleure lisibilité du système et une meilleure information des usagers.

Concernant les dépenses de santé, il a indiqué que la CFTC, qui réclame depuis longtemps une réforme du système, approuvait la mise en place d'un dispositif de régulation des dépenses sur le plan régional, ainsi que la deuxième étape du processus visant à mieux déterminer le comportement des acteurs sur le terrain afin de les contraindre au respect des objectifs prévisionnels. Il a estimé, à cet égard, que chaque médecin devrait signer la convention régionale et être informé de ses droits et de ses devoirs.

Il a souhaité une concertation préalable avec le comité technique des institutions de prévoyance (CTIP) en ce qui concerne les prélèvements qui seraient appliqués aux versements effectués par les entreprises, pour le compte de leurs salariés, au titre de la prévoyance.

S'agissant de la réforme de l'organisation sanitaire et des établissements de santé, il s'est déclaré favorable à la création d'instances régionales, à la condition qu'elles assurent la représentation tripartite de l'Etat, des partenaires sociaux et des " partenaires médicaux " désignés parmi les directeurs d'hôpitaux ou par le conseil de l'ordre des médecins.

Il a émis un avis favorable aux mesures envisagées pour simplifier et rationaliser les structures et la gestion de la sécurité sociale, qui doivent concerner notamment l'assurance maladie.

S'agissant des modalités de consolidation et d'apurement de la dette, il a approuvé le principe de l'apurement d'un montant de dettes cumulé de 110 milliards de francs pour 1992 et 1993 au sein des charges du FSV ainsi que de la réintégration de cette dette dans une caisse d'amortissement spécifique, en soulignant que cette mesure de clarification permettrait de faire prendre en charge par le FSV les dépenses de solidarité non contributives.

En revanche, il a souhaité que les allocations familiales soient exonérées du prélèvement au titre du remboursement de la dette sociale (RDS).

**M. Charles Descours** a demandé si la CFTC partageait la crainte, exprimée par certains syndicats, que l'intervention accrue du Parlement dans le système de protection sociale ne conduise à une dépossession des partenaires sociaux et si les mesures d'apurement de la dette du régime général couvriraient aussi la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM). Il s'est interrogé sur l'exception au principe de l'application de la réforme au 1er janvier 1996 prévue en faveur des hôpitaux, sur la modification des plafonds de ressources pour le versement de l'allocation pour jeune enfant (APJE) et sur la non déductibilité du RDS au titre de l'impôt sur le revenu.

En réponse, **M. Jean-Paul Probst** a indiqué que la CFTC ne voyait pas d'inconvénients à ce que le Parlement définisse chaque année les " grands paramètres de fonctionnement " de la protection sociale en matière de recettes et de dépenses et qu'il était normal que les parlementaires disposent d'un droit de suivi sur les résultats ainsi que d'un droit d'impulsion sur les grandes lignes de la politique sociale à suivre.

Soulignant que les relations avec les parlementaires ne " posaient pas de problèmes ", il a estimé souhaitable que les gestionnaires des organismes de sécurité sociale viennent expliquer les enjeux de la protection sociale devant la représentation nationale.

Toutefois, il a vivement souhaité que les conseils d'administration des caisses nationales ne soient pas limités à un rôle de " figurant " ou de " caution " de la politique décidée par le Gouvernement.

Il a estimé à cet égard que chaque caisse nationale pourrait être investie, dans le domaine qui la concerne, d'un rôle de proposition au Parlement, après avis motivé du Gouvernement, sur les mesures d'économie ou les dépenses nouvelles, éventuellement gagées, à mettre en oeuvre.

S'agissant du retour à l'équilibre, il a souligné que si le déficit de l'assurance vieillesse pouvait être réduit de 10

milliards de francs et si celui de la CNAF pouvait être abaissé de moitié pour être ramené à 6 milliards de francs, le déficit de la branche de l'assurance maladie était le problème le plus important et le plus difficile à résoudre.

Concernant l'application des mesures d'urgence aux hôpitaux, il a estimé souhaitable d'inclure ces établissements dans le droit commun de l'application de la réforme au 1er janvier 1996, à la condition de revoir à la hausse l'objectif d'une progression de 2,1 % des dépenses en 1996, qu'il a considéré comme irréaliste pour le secteur hospitalier.

Concernant l'APJE, versée après le troisième mois de grossesse, il a rappelé que le versement était effectué sans condition de ressources jusqu'au troisième mois après la naissance, et sous conditions de ressources, jusqu'aux trois ans de l'enfant. Il a précisé que le projet d'appliquer la condition de ressources à l'ensemble de la prestation serait une erreur car cela pénaliserait les jeunes ménages dont le salaire d'embauche demeure modeste en niveau relatif.

S'agissant de la déductibilité fiscale du RDS, il a rappelé qu'en tout état de cause, quel que soit le régime de déductibilité adopté, il conviendrait, dans un souci de clarté, d'harmoniser le régime du RDS avec celui de la contribution sociale généralisée (CSG).

**M. Jean Chérioux** a demandé si la CFTC était toujours favorable à l'unification du régime des retraites accompagnée d'une généralisation du calcul du point de pension.

**M. Claude Huriet** s'est interrogé sur les modalités pratiques de régulation des dépenses de santé au niveau régional.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** s'est interrogée sur les nuances ou les réserves émises par la CFTC sur la réforme de la protection sociale, sur l'imprécision des mesures proposées en matière de maîtrise des dépenses de santé et sur le recours aux fonds de pension en matière de retraite.



En réponse, **M. Jean-Paul Probst** a reconnu la complexité du système actuel de calcul des retraites et a appelé de ses vœux une simplification qui permettrait, en outre, de mieux prendre en compte la situation des chômeurs et des mères de famille ayant arrêté de travailler.

Concernant les accords régionaux sur l'évolution des dépenses de santé, il a estimé que ceux-ci pourraient prendre la forme de conventions régionales, auxquelles les médecins devraient être associés, fixant des objectifs de progression des dépenses, des procédures d'évaluation des résultats ainsi que des mécanismes correcteurs et de contrainte.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a souhaité un dispositif de conventions infra-régionales pour les régions les plus importantes.

Puis, **M. Jean-Paul Probst** a souligné que le dispositif de réforme de la protection sociale n'aurait de sens que s'il permettait d'assurer une réelle maîtrise des dépenses de santé en relevant que le projet de texte ne présentait pas de garantie claire en ce domaine.

Il a indiqué par ailleurs que la CFTC souhaitait que les familles comptant des enfants âgés de plus de 18 ans soient mieux soutenues.

Enfin, concernant les fonds de pension, il a souligné qu'il serait politiquement dangereux d'avancer sur cette voie tant que les autres problèmes de la protection sociale n'auraient pas été résolus.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Didier Hotte, chargé de la protection sociale à la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO)**.

**M. Didier Hotte** a tout d'abord rappelé qu'en matière de financement de la protection sociale, la position classique de la CGT-FO découlait de sa conception initiale sur le salaire et sur la nature de ce dernier. Il a expliqué que le salarié, en contrepartie de son travail, devait recevoir

un salaire direct et un salaire différé (par le biais des cotisations sociales d'assurance maladie, de vieillesse, de famille...) d'une nature différente de l'impôt. Le rôle du syndicat étant de négocier le salaire, il a donc estimé logique que le financement de la protection sociale du régime général et des régimes spéciaux relève directement de la compétence des partenaires sociaux.

Il a jugé que la réforme de la protection sociale devait s'effectuer dans le cadre d'une clarification des responsabilités entre l'Etat et les gestionnaires sociaux, afin d'établir précisément les champs de compétences ressortissant du domaine de l'Etat et ceux ressortissant des régimes de protection sociale obligatoire.

Il a souligné que l'on ne pouvait imputer aux partenaires sociaux, gestionnaires des régimes obligatoires, les déficits, qui ont servi de déclencheur des réformes en cours. Il a rappelé qu'une partie des recettes dues aux régimes obligatoires n'avait pas été versée et que nombre des dépenses mises à la charge de ces mêmes régimes n'avaient pas été compensées par des recettes nouvelles.

Il a exprimé son émotion sur ce qu'il estime être un transfert intégral de la protection sociale des salariés vers l'Etat par la mise en tutelle des caisses nationales des régimes obligatoires, par le contingentement sous forme d'objectifs quantifiés de l'activité des caisses et par la nomination des directeurs des organismes par l'administration elle-même. Il a déploré également le transfert de la totalité du financement de la protection sociale à l'impôt par le biais du RDS.

Il s'est inquiété de cette modification considérable du système français de protection sociale, qui ne laisse aux partenaires sociaux qu'un rôle très limité.

**A M. Jean-Pierre Fourcade, président**, qui lui signalait que la réforme actuellement engagée ne pouvait concerner, dans l'immédiat, le régime de retraite des fonctionnaires, puisque la Commission Le Vert ne rendrait ses conclusions qu'à la fin du délai d'habilitation, **M. Didier**

**Hotte** a constaté que certains points de l'article premier du projet de loi d'habilitation pouvaient laisser penser le contraire.

Il a indiqué que le statut général des fonctionnaires et le code des pensions civiles et militaires étaient deux éléments fondamentaux du statut de la fonction publique et que la création d'une caisse de retraite autonome des fonctionnaires était extrêmement délicate.

Il a rappelé qu'à son sens, s'affirmant ainsi quelque peu provocateur, la pension était une dette que se reconnaissait l'Etat vis-à-vis de ses agents et non la contrepartie des cotisations qu'ils auraient pu verser eux-mêmes. Il a reconnu que s'il en allait autrement, le régime des fonctionnaires serait d'ores et déjà déséquilibré et que toutes mesures pour résoudre ce problème (hausse des cotisations, diminution des pensions) seraient difficiles à mettre en place.

Il a expliqué que l'exemple de la caisse nationale de retraite des collectivités locales (CNRACL) qui, largement excédentaire à sa création s'était vu spoliée de ses réserves et voyait aujourd'hui son existence même remise en cause, n'incitait pas les fonctionnaires de l'Etat à accepter volontiers l'institution d'une caisse autonome.

Il a ensuite exprimé son inquiétude sur la régionalisation de la protection sociale. Rappelant que l'exemple du régime d'Alsace-Moselle de protection sociale ne pouvait être avancé compte tenu de la situation particulièrement favorable de cette région en matière économique et de son niveau de chômage, inférieur de moitié à la moyenne nationale, il s'est profondément interrogé sur les effets pervers d'une telle mesure.

Enfin il s'est étonné d'une volonté grandissante de "renationalisation" de la sécurité sociale, à l'heure de la privatisation de pans entiers du secteur public.

En réponse à **M. Charles Descours**, **M. Didier Hotte** a précisé que la CGT-FO n'était pas hostile au régime universel d'assurance maladie mais qu'en fait

celui-ci était déjà réalisé à quelques exceptions près. Il a toutefois souligné que s'il était favorable au principe, il était tout à fait réfractaire à l'unification du régime. Selon lui, il serait impossible de garantir une cotisation équitable entre les salariés dont les revenus sont parfaitement identifiables et les travailleurs non salariés aux revenus plus difficiles à cerner.

**M. Didier Hotte** a également répondu, concernant l'élargissement de l'assiette des cotisations, qu'il existait encore une grande incertitude sur les revenus concernés. Prenant l'exemple de la taxation de la valeur ajoutée des entreprises, il a noté que, pour être juste, cette taxation devrait se réaliser sur le montant des investissements, sur les placements financiers, sur les amortissements, sur la valeur des équipements... Il a fait remarquer que, dans un tel contexte, les entreprises de haute technologie, moteurs de l'activité économique de notre pays, seraient pénalisées.

A une question de **M. Charles Descours** sur la régionalisation des dépenses de santé, il a rappelé que le régime actuel permettait une très grande mobilité, puisque, quelle que soit la région, les Français pouvaient être assurés d'un même taux de remboursement et de prestations.

Il s'est fortement ému en évoquant la perspective d'une différenciation des droits et de la fiscalité en fonction des régions. Elle constituerait, selon lui, un facteur d'instabilité.

Répondant aux questions de **MM. Jean Chérioux et Claude Huriot**, **M. Didier Hotte** s'est dit favorable à une meilleure information des contribuables sur le régime de retraite des fonctionnaires comme sur la gestion de la protection sociale.

Il a rappelé que le calcul de la cotisation fictive versée aux régimes " favorisés " vers les régimes " perdants " au titre de la compensation, se fondait sur le niveau de prestations le plus bas versé par les régimes compensés.

Il s'est alors interrogé pour savoir si, dans un système universel, ce niveau serait celui retenu pour le montant des prestations ou si le Gouvernement envisageait de dégager les ressources propres à relever le niveau moyen de ces prestations.

Enfin, il s'est déclaré favorable à une modulation des enveloppes régionales des dépenses de santé. Toutefois, il a noté que les modalités d'accréditation auraient pour conséquence la suppression à terme de 60.000 lits d'hôpitaux, soit 15 % des capacités d'hospitalisation française, en parfaite contradiction avec une bonne politique d'aménagement du territoire.

La commission a ensuite entendu **M. Jean Gandois, président du Conseil national du patronat français (CNPF)**.

**M. Jean Gandois** a déclaré, à titre liminaire, que le CNPF considérait depuis longtemps comme une nécessité la réforme de la sécurité sociale. C'est pourquoi il soutenait les orientations définies par le Premier ministre, sans cependant vouloir préjuger des modalités, encore imprécises, notamment en ce qui concerne la réforme des hôpitaux et la réorganisation des caisses de sécurité sociale. Sur les points connus du plan de réforme, **M. Jean Gandois** a précisé qu'il n'avait pas d'observation majeure à formuler, ni de critiques particulières.

En réponse à **M. Charles Descours, rapporteur**, qui l'avait interrogé sur le rôle du Parlement, l'élargissement de l'assiette des prélèvements, l'incidence du plan de maîtrise des dépenses de santé sur les industries pharmaceutiques et sur la régionalisation de la gestion des régimes de sécurité sociale, **M. Jean Gandois** a tout d'abord déclaré qu'il lui semblait naturel que le Parlement intervienne en matière de sécurité sociale, de politique de la santé et de politique familiale.

Il a cependant nuancé son propos en précisant qu'il convenait de placer les régimes contractuels de retraite et le régime d'assurance chômage hors du domaine d'inter-

vention du Parlement. Il ne lui paraît en effet pas opportun que le Parlement se prononce sur l'enveloppe de ces régimes ; ce point n'ayant pas encore été clairement explicité, **M. Jean Gandois** a souligné la nécessité de lever rapidement toute ambiguïté à cet égard. Cela n'empêchera d'ailleurs pas les régimes contractuels de fonctionner, notamment dans leurs rapports avec les fonds de pensions, dans la plus complète transparence.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a évoqué le projet de réforme constitutionnelle qui confierait au Parlement le soin de voter annuellement une loi d'équilibre de la protection sociale et d'en déterminer les objectifs globaux.

**M. Jean Gandois** s'est déclaré favorable à un élargissement de l'assiette du financement de la sécurité sociale. Il a toutefois souhaité que l'on procède avec prudence car tout transfert des cotisations de l'assiette des salaires sur une autre assiette au sein de l'entreprise aurait sans doute des incidences favorables sur l'emploi, mais serait susceptible de générer de nombreux effets pervers. Seule, une expérimentation devrait permettre de déterminer quelle masse de cotisations pourrait être transférée.

A propos de l'industrie pharmaceutique, il a reconnu qu'il n'était pas possible de tenir deux discours différents, l'un sur la maîtrise des dépenses de santé et de médecine ambulatoire, et l'autre sur la nécessité, pour prendre en compte les contraintes de cette industrie, de l'exclure du plan de maîtrise. Il a toutefois souligné que la maîtrise des dépenses devait être traitée dans un cadre conventionnel afin que toute précaution soit prise pour éviter de handicaper une industrie déjà fragilisée. En conséquence, il s'est étonné qu'un chiffre de 2,5 milliards à la charge de l'industrie pharmaceutique ait déjà été avancé.

Observant que beaucoup d'erreurs étaient dites à propos du plan de réforme, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a souhaité que chacun explique clairement que la

réforme des régimes spéciaux de retraite n'en faisait pas partie.

A propos du projet de gestion décentralisée des caisses, **M. Jean Gandois** a indiqué qu'à la situation actuelle caractérisée par le désordre et l'absence de contrôle, il préférerait que les méthodes soient définies au plan national et qu'elles soient ensuite appliquées au plan régional en tenant compte des situations particulières.

En réponse à **M. Claude Huriet**, qui s'interrogeait sur les moyens de responsabiliser l'échelon régional, **M. Jean Gandois** a souligné la nécessité de relations permanentes entre les niveaux de décision national et régional, relations qui supposaient au préalable une restructuration de l'ensemble du système de soins.

A propos de la gestion des hôpitaux publics, il a souligné que la dualité de pouvoirs entre l'administration et les médecins ne pouvait donner de bons résultats. Il convenait donc d'inciter les médecins à prendre en compte la dimension économique de la médecine.

Puis, la commission a entendu **Mme Jacqueline Léonard, secrétaire confédéral de la Confédération générale du travail (CGT)**, accompagnée de **M. Donat-Decisier**.

Après avoir rappelé que les grèves actuelles traduisaient le rejet, par le monde du travail, du " Plan Juppé " de réforme de la politique sociale, **Mme Jacqueline Léonard** a exposé les positions de la CGT.

Pour la confédération, le plan de réforme aboutira à amputer les revenus des familles et à rationner les soins. Ainsi, le gel des allocations familiales et leur fiscalisation, qui auront pour conséquence de supprimer le droit à un certain nombre de prestations telles que l'allocation pour jeune enfant ou l'allocation logement, auront des incidences sur la natalité et l'endettement des ménages.

**Mme Jacqueline Léonard** a ensuite contesté toute idée de dérapage des dépenses de santé, les chiffres pré-

sentés par la commission des comptes de la sécurité sociale montrant au contraire une décélération de la hausse. Cette analyse l'a conduite à rejeter l'instauration d'une maîtrise comptable des dépenses. Comme pour la hausse du forfait hospitalier à 70 francs, la conséquence en serait, en effet, un rationnement des soins. Un tel rationnement conduirait à la dégradation sanitaire du pays.

**Mme Jacqueline Léonard** s'est également déclarée inquiète de la création d'une agence régionale pour la gestion des hôpitaux. Par ailleurs, l'objectif de réduction de 3.300 millions de francs des dépenses d'assurance maladie aura pour conséquence d'augmenter les cotisations des retraités et des chômeurs. Parallèlement, le relèvement de la durée de cotisation au régime retraite réduira le recrutement des jeunes.

**Mme Jacqueline Léonard** a ensuite contesté l'instauration d'un troisième échelon de cotisation avec le RDS, institué pour combler un déficit dont la responsabilité incombait à l'Etat et au patronat bénéficiaires d'exonérations de charges sociales.

Pour **Mme Jacqueline Léonard**, la réforme des structures de la sécurité sociale est contradictoire avec celle de son financement. Selon la confédération, en effet, le financement de la sécurité sociale doit être assis sur des cotisations sociales. En le transférant sur l'impôt, la réforme constitue une rupture qui exonère les entreprises de toute contribution au nom de la compétitivité économique et de l'emploi. Mais, dans les faits, la réforme des organismes de sécurité sociale aura pour conséquence la suppression de milliers d'emplois et une réduction de la qualité de service. Le mode de gestion actuel, fondé sur le financement social, est donc plutôt une chance pour l'avenir.

Par ailleurs, la gestion actuelle a un fondement démocratique alors que la réforme proposée, qui élargit la composition des conseils d'administration et fait appel à des



personnes nommées, affaiblira la représentation syndicale et aura pour conséquence d'éloigner les gestionnaires des assurés.

Enfin, le financement du système par la fiscalité aboutira à une réduction de la couverture sociale, ce qui obligera à recourir à une couverture complémentaire, génératrice de nouvelles exclusions.

En conclusion, **Mme Jacqueline Léonard** a préconisé l'instauration d'un système de sécurité sociale plus axé sur la prévention, attentif aux maladies nouvelles, à la recherche médicale, à la dépendance des personnes âgées et aux besoins de la famille, avec un financement assis sur l'ensemble des richesses produites par les entreprises.

En réponse à **M. Charles Descours**, qui l'interrogeait sur la mise en place d'un régime d'assurance maladie universel et sur les raisons qui autoriseraient les partenaires sociaux à gérer des ressources assises sur les revenus du capital, **Mme Jacqueline Léonard** a tout d'abord distingué le droit à la protection sociale pour toute la population, éminemment souhaitable, de l'instauration d'un régime unique qui ferait disparaître les régimes existants et conduirait à une baisse généralisée de la protection. Elle a indiqué que la CGT, en réclamant l'élargissement de l'assiette à l'ensemble des richesses créées par l'entreprise, incluait notamment les revenus du capital ; la modicité des prélèvements sur ces revenus, au regard de l'ensemble des financements, ne justifiait pas que ceux-ci soient soustraits à la gestion des partenaires sociaux.

En réponse à une question de **M. Louis Boyer** sur la tendance des retraités de 50 ans à reprendre un emploi au lieu de laisser la place à un jeune, **Mme Jacqueline Léonard** en a rejeté la responsabilité sur le patronat et l'Etat qui embauchent ces personnes, et sur le faible montant des retraites qui les oblige à retravailler.

Elle a souhaité que le Parlement entende l'appel des salariés, plutôt que de chercher à encadrer l'ensemble du système de protection sociale.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a rappelé que la protection sociale reposait aussi sur les collectivités territoriales, qu'elle constituait un tout complexe où les interférences étaient nombreuses, et que seul le Parlement avait la légitimité nécessaire pour en définir les grandes orientations.

Puis la commission a entendu **M. Pierre Gilson, vice-président de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CG-PME)**, chargé des affaires sociales, accompagné de **MM. Georges Tissié et Veysset**.

**M. Pierre Gilson** s'est d'emblée déclaré très satisfait du plan de réforme du Premier ministre, qui correspond à une revendication ancienne de la CG-PME. Selon lui, 90 % du plan reprennent des propositions formulées par la CG-PME depuis près de 15 ans.

Pour **M. Pierre Gilson**, le succès de la réforme est fondamental pour le pays et les salariés. Mais l'effort demandé aux contribuables pour rembourser la dette sociale suppose que soit conduite avec fermeté une politique de maîtrise des dépenses à tous les niveaux ; à cet égard, le projet de l'Etat de verser 37 milliards à la société nationale des chemins de fer (SNCF) lui est apparu mal venu, alors que de nombreuses promesses contenues dans le plan PME-PMI (petites et moyennes entreprises-petites et moyennes industries), présenté récemment par le Premier ministre, ne pouvant être financées, étaient reportées à une date ultérieure. Il a regretté que la fragilité et la spécificité du secteur des PME-PMI ne soient pas prises en compte.

**M. Pierre Gilson** a souhaité que soit fixé un calendrier de réformes précis, avec des dates butoirs pour mettre en oeuvre le carnet médical, qui devrait mettre un terme aux fraudes et contraindre les médecins à vérifier l'inscription du paiement à la sécurité sociale. Il a également souhaité que les pays étrangers soient appelés à régler rapidement leurs dettes à la sécurité sociale.

Enfin, il a suggéré la suppression des lits excédentaires hospitaliers, ou leur reconversion en faveur des personnes âgées dépendantes ou d'autres catégories de bénéficiaires.

En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, qui lui demandait si certains chefs d'entreprise de la confédération accepteraient de siéger dans les conseils d'administration des hôpitaux, **M. Pierre Gilson** a indiqué que cela ne créerait pas de difficulté.

**M. Veysset** est revenu sur la nécessité de généraliser le carnet de santé, sur la reconversion des lits inutiles et sur la régulation des effectifs du corps médical, suggérant de pousser certains médecins à se reconvertir vers la médecine du travail, qu'il convient de redéfinir, et vers la médecine scolaire.

**M. Charles Descours** a justifié le versement par l'Etat de 37 milliards à la SNCF par l'insuffisance de sa participation aux investissements et a interrogé le représentant de la CG-PME sur l'élargissement de l'assiette des contributions de sécurité sociale à la valeur ajoutée.

**M. Pierre Gilson** a admis qu'il était juste que tout le monde participe au financement, la seule limite étant la préservation de l'emploi. Il a regretté, à ce propos, la complexité de la réglementation du travail qui transforme des créateurs d'entreprises motivés en gestionnaires. Il a, à ce sujet, rappelé les préjudices que le développement actuel des grèves faisait subir aux entreprises.

A propos de l'extension de l'assiette des financements à la valeur ajoutée, il a craint qu'une réforme brutale ne mène à la faillite des entreprises performantes, mais encore fragiles.

En réponse à **Mme Marie-Madeleine Dieulangard**, qui avait relevé l'inquiétude de la CG-PME sur la possibilité de maîtriser les dépenses de santé, et l'avait interrogé sur sa position à propos du projet de régionalisation des caisses de sécurité sociale, **M. Georges Tissié** a souligné le caractère essentiel de la maîtrise des dépenses de santé

qui devrait être concomitante de la réforme du financement.

Il a ajouté ne pas avoir d'idées préconçues sur les projets de réformes structurelles, à condition cependant que ces réformes soient conduites rapidement. Il a craint, à cet égard, que la réforme hospitalière, en faisant appel à des instances régionales et nationales, se révèle lourde et complexe à mettre en oeuvre.

En réponse à **M. Claude Huriet** qui l'interrogeait sur les propositions de la CG-PME en ce domaine, il a suggéré de recourir aux programmes médicaux de systèmes informatisés (PMSI), bien connus et rapides à mettre en oeuvre.

**M. Louis Boyer** a rappelé que 40 % des postes d'hôpitaux n'étaient pas pourvus et qu'il convenait d'y être attentif avant de pousser les médecins à la reconversion.

**M. Veysset** a justifié le nécessaire redéploiement des médecins en comparant le taux de médicalisation français avec celui d'autres pays.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de MM. Jean-Luc Cazette, secrétaire national chargé de la protection sociale et M. François Fatoux, chef du service de la protection sociale, représentants de la Confédération française de l'encadrement (CFE-CGC).**

A titre liminaire, **M. Jean-Luc Cazette** a indiqué que la confédération qu'il représentait approuvait les grandes lignes du projet de réforme de la protection sociale. Estimant que pour la première fois un plan global était proposé, il a rappelé que celui-ci rejoignait une bonne partie des préoccupations de la CFE-CGC. Il a reconnu notamment la nécessité de réorganiser la sécurité sociale et de maîtriser les dépenses de santé.

**M. Jean-Luc Cazette** a ensuite fait part des regrets que suscitait le déséquilibre entre ce qui était exigé des ménages et ce qui était demandé aux entreprises. Il a sou-

ligné que la CFE-CGC approuvait les propositions de modification de l'assiette des cotisations patronales et le statut de "cotisation à part entière" de la CSG. Il a toutefois rappelé l'attachement de la CFE-CGC à la déductibilité de cette dernière.

**M. Jean-Luc Cazette** a regretté le traitement réservé aux familles en dénonçant notamment la non revalorisation des prestations familiales en 1996.

Il a souhaité que la réforme de la protection sociale soit l'occasion de procéder à une harmonisation des cotisations maladie dues par les retraités au titre de leur régime de base (1,4 %) et des régimes complémentaires (2,4 %). Soulignant que les régimes complémentaires n'avaient pas revalorisé la valeur du point depuis deux ans, afin de maîtriser l'évolution des dépenses, **M. Jean-Luc Cazette** a alors suggéré une augmentation modulée des deux cotisations permettant ainsi d'arriver à un même taux de 3,8 % sur l'ensemble des prestations.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a demandé si le plan de réforme de la protection sociale ne concernait que les régimes de base.

**M. Jean-Luc Cazette** lui a répondu que si les propos du Premier ministre n'étaient pas clairs, les chiffres proposés semblaient indiquer que l'ensemble des régimes était visé.

Puis, il a considéré que la cotisation supplémentaire de 6 % sur les primes d'assurance groupe souscrites par les entreprises risquait de bloquer la négociation en matière de prévoyance et de renoncer au caractère obligatoire des contrats.

**M. François Fatoux** a précisé que dans certains cas, pour les petites entreprises, le coût du recouvrement de cette cotisation serait supérieur au rendement et que le coût final serait supporté par les salariés.

**M. Jean-Luc Cazette** a ensuite exprimé la position de la CFE-CGC sur la réforme de l'organisation de la sécu-

rité sociale. Il s'est notamment interrogé sur les modalités du retour à la désignation des administrateurs, sur les conseils de surveillance et la nature des relations que ces derniers entretiendront avec les conseils d'administration.

**M. Jean-Luc Cazette** a également fait part des réserves que suscitaient les conditions de désignation des personnalités qualifiées et l'élargissement des conseils d'administration. Il a estimé que cet élargissement conduirait à une dilution des responsabilités et à une difficulté de plus en plus grande pour parvenir à des majorités de gestion.

Il s'est inquiété de la modification proposée pour le mode de nomination des directeurs et a craint que ces derniers n'entrent, de ce fait, en conflit avec leur conseil d'administration. Il a alors précisé qu'un projet de décret, élaboré avant la présentation de la réforme, confiait à un comité de sélection composé des quatre directeurs des caisses nationales, d'un représentant de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et d'un autre du ministère, le soin de retenir trois noms parmi les listes qui lui auraient été soumises, le conseil d'administration devant choisir le directeur parmi ces trois noms. **M. Jean-Luc Cazette** a rappelé que ce dispositif, souple, avait été accueilli favorablement.

**M. Jean-Luc Cazette** s'est interrogé sur une éventuelle fiscalisation des majorations familiales des retraites. Il a considéré que cette mesure, cohérente avec la fiscalisation des allocations familiales, rapporterait 3 milliards de francs et permettrait de revaloriser les prestations familiales au 1er janvier 1996.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a invité à la plus grande prudence sur ce dernier point, en rappelant à cette occasion ses réserves sur la fiscalisation des prestations familiales.

**M. Jean-Luc Cazette** a fait part de la réflexion engagée par la CFE-CGC, dans le cadre des régimes complémentaires, sur l'extension de l'assiette des cotisations aux

éléments annexes du salaire (plan épargne d'entreprise, stock-options, distribution d'actions gratuites).

**M. Charles Descours** a demandé si la CFE-CGC - fonction publique- était favorable à l'intégration des primes dans les éléments annexes du salaire.

**M. Jean-Luc Cazette** a répondu que cette intégration était envisageable dans la mesure où les primes entraient dans la base de calcul de la retraite.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a estimé que le débat sur la réforme des retraites dans la fonction publique devrait porter également sur les primes.

En réponse à **M. Charles Descours, M. Jean-Luc Cazette** a rappelé que la CFE-CGC était favorable aux dispositions du projet de réforme, relatives au rôle du Parlement, sous réserve que les caisses nationales soient consultées au préalable sur le montant des enveloppes financières.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a indiqué que cette disposition devrait être précisée dans le cadre de la loi organique.

**M. François Fatoux** a enfin précisé que la CFE-CGC était favorable à la départementalisation des caisses sous réserve que cette dernière ne se traduise pas par des suppressions d'emplois et la remise en cause de la qualité de l'accueil du public.

Ensuite, la commission a procédé à l'audition de **M. Daniel Giron, président de l'Union professionnelle artisanale (UPA).**

**M. Daniel Giron** s'est d'abord déclaré favorable à la modification de la Constitution, dont l'objet est de permettre au Parlement de se prononcer sur l'évolution des recettes et des dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale.

Puis, il s'est réjoui du retour à la désignation des administrateurs des caisses de sécurité sociale, permet-

tant ainsi de remédier à l'absence de représentation de l'UPA.

**M. Daniel Giron** a souligné que s'il était favorable à la réforme et à la rationalisation de la répartition territoriale des caisses locales de sécurité sociale, il estimait toutefois qu'il fallait veiller à ce que cette démarche n'ait pas pour effet d'introduire des inégalités géographiques.

Il a ensuite rappelé que l'instauration d'un régime universel d'assurance maladie répondait à une revendication de l'UPA. Il a souhaité qu'une concertation s'engage avec les organisations concernées sur les modalités de sa mise en oeuvre et que les caisses professionnelles continuent d'être chargées de la gestion du système.

**M. Daniel Giron** a estimé qu'il était nécessaire d'entreprendre une réforme de l'hôpital tout en souhaitant que celui-ci ne se substitue pas aux maisons médicalisées pour l'accueil des personnes âgées.

Il s'est également prononcé en faveur de la maîtrise médicalisée des dépenses de santé.

**M. Daniel Giron** s'est interrogé sur les conséquences, pour la caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA), en terme de fuite d'effectifs, de l'unification des régimes de protection sociale des professions de santé.

Il s'est inquiété de l'incidence du mode de calcul des durées d'activité sur les droits des personnes ayant cotisé dans plusieurs régimes.

Il a rappelé l'attachement de l'UPA au maintien du régime par répartition, en souhaitant une harmonisation des contributions, des prestations et des durées d'activité.

Répondant aux questions de **MM. Jean-Pierre Fourcade, président, Charles Descours et Mme Marie-Madeleine Dieulangard**, **M. Daniel Giron** a souhaité une modification du calcul de l'assiette de la CSG. Il a constaté que les chefs d'entreprise individuelle devaient réintégrer dans leur bénéfice 40 % de charges sociales



alors que, dans le même temps, les salariés n'en ajoutaient que 20 % à leur rémunération nette. Il a souhaité que la contribution du RDS repose sur des bases plus équitables.

Il a enfin fait remarquer qu'une partie des ressources de la CANCAVA provenait d'autres régimes, les artisans ayant, avant de le devenir, le plus souvent cotisé auprès du régime général de nombreuses années en tant que salariés.

**Mardi 5 décembre 1995 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a, tout d'abord, procédé à l'audition de **M. Jean-Claude Mallet, président de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), sur le projet de loi autorisant le Gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale.**

**Mme Joëlle Dusseau** s'est étonnée du fait que M. Devulder, professeur au centre hospitalier universitaire (CHU) de Lille, président du Haut Conseil de la Réforme hospitalière et qui devait être auditionné par la commission, n'ait pas déféré à la convocation de celle-ci. Elle a regretté cette absence dans la mesure où la réforme hospitalière lui semblait être un volet important du projet présenté par le Premier ministre.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a précisé que le professeur Devulder n'a pas cru devoir surmonter les contraintes liées aux mouvements sociaux pour venir s'exprimer devant les Assemblées parlementaires.

**M. Charles Descours** a ajouté que, en revanche, M. Devulder avait jugé expédient de s'exprimer devant les journalistes.

**M. Jacques Machet** a souligné le regret unanime que provoquait l'absence du professeur Devulder.

**M. Jean-Claude Mallet**, président de la CNAMTS, à titre liminaire, a rappelé la complexité du contexte et a

souligné que le Conseil d'administration qu'il préside n'avait pas été appelé à se prononcer sur le projet de loi d'habilitation, mais seulement sur la déclaration du Premier ministre.

Il a tenu, ensuite, à remarquer que le système français avait ses qualités et ses défauts. Prenant l'exemple du Royaume-Uni dont le système de santé est à la fois étatisé et fiscalisé, il s'est demandé si un tel système fonctionnait mieux que le système français. Il s'est interrogé sur les conséquences d'une telle étatisation en France et sur le rôle que pouvaient jouer les partenaires sociaux. Il a constaté qu'actuellement le système français se caractérisait plutôt par " le flou de l'irresponsabilité ".

Puis, **M. Jean-Claude Mallet** a estimé que personne ne pouvait se prétendre choqué par les dispositions contenues dans le plan du 15 novembre 1995 concernant tant la maîtrise médicalisée des dépenses de santé, le dossier médical que le codage des actes, dans la mesure où ces dispositions se trouvaient au coeur des négociations d'octobre 1993. Il a regretté, de ce fait, que deux années aient ainsi été perdues pour la mise en oeuvre de la maîtrise médicalisée des dépenses de santé et a rappelé que la caisse qu'il présidait réclamait depuis sept années déjà le codage des actes. Il s'est, alors, interrogé sur la pertinence de laisser aux Assemblées parlementaires le soin de fixer le taux d'évolution des dépenses de santé en fonction de celle des prix et s'est prononcé en faveur de la fixation de ce taux par les partenaires sociaux. Rappelant l'exemple du secteur hospitalier, il s'est demandé si ce taux serait véritablement respecté par les médecins et s'il était possible de le rendre opposable région par région. Prenant pour exemple le " C flottant ", il s'est interrogé sur la différence de montant qu'il représenterait selon les régions et sur les difficultés de gestion consécutives à la mobilité des populations.

**M. Charles Descours, rapporteur**, a remarqué que, si la CNAMTS engageait les dépenses, elle ne fixait pas ses recettes.

**M. Jean-Claude Mallet** a démontré combien l'Etat, en instituant, par exemple, une obligation de vaccination contre l'hépatite B, pouvait alourdir les dépenses de l'assurance maladie. Il a donc souhaité que la réforme de l'assurance maladie se fasse dans la clarté. Il s'est interrogé sur la capacité des présidents des conseils d'administration d'hôpitaux à résister aux pressions, citant un article récent, paru dans la presse, évoquant les taux très élevés d'augmentation des budgets hospitaliers.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, s'est, alors, demandé pourquoi les représentants de l'assurance maladie ne votaient pas contre l'adoption de budgets comportant de telles hausses.

**M. Jean-Claude Mallet** a déclaré que tel avait été le cas pour un certain nombre d'hôpitaux dont celui de Bordeaux pour lequel la hausse avait atteint plus de 10 %. Concernant le secteur 2, il a souligné l'inégalité existant entre les médecins conventionnés qui auraient des pénalités et ceux non conventionnés qui n'en auraient pas. Il a déclaré qu'à son sens l'ouverture du secteur 2 serait une revendication de la majorité des médecins.

**M. Charles Descours, rapporteur**, s'est déclaré en accord avec M. Jean-Claude Mallet sur le constat du mauvais fonctionnement des conseils d'administration des hôpitaux. Il a évoqué, concernant les contraintes qu'impose l'Etat à l'assurance maladie, la possibilité d'instaurer un système équivalent à celui posé par la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale sur la compensation automatique par la puissance publique des exonérations de cotisations sociales qu'elle accorde aux entreprises. Il a reconnu que le paritarisme fonctionnait bien pour l'UNEDIC et pour les régimes complémentaires de retraite. Il a regretté que l'Etat et le conseil d'administration de la CNAMTS se rejettent l'un l'autre la responsabilité des décisions. Il a rappelé que Mme Elisabeth Hubert, ancien ministre de la santé publique et de l'assurance maladie, avait souhaité que, dans ce domaine également, soient séparés le "contributif" et le "non contributif". Il a

estimé, en effet, qu'à son sens, ce n'était pas à l'assurance maladie de gérer ce qui était du ressort de la solidarité nationale. Il a considéré qu'il avait été opportun de bloquer l'accès au secteur 2. Il s'est, enfin, interrogé sur plusieurs points : l'existence " d'un pilote " dans ce domaine, celle d'outils pour mener à bien la maîtrise médicalisée des dépenses, le problème de la zone frontière pour le " C flottant ", l'application de sanctions, en cas de non-respect de cette maîtrise, qui ne pouvait porter, selon lui, que sur les honoraires et le contenu du rôle du Parlement.

**M. Jean-Claude Mallet** a souligné le fait que, pendant la campagne présidentielle, le futur président de la République avait fort bien fait la différence entre la solidarité nationale et la politique de santé publique. Il a estimé qu'il n'y avait pas de véritable politique de santé publique clairement définie. Il a souligné qu'actuellement un certain nombre de personnes, soit 110.000 selon le Centre de recherches, d'études et de documentation en économie de la santé (CREDES), n'étaient pas couvertes par l'assurance maladie et que ceci était du ressort de la solidarité nationale. Il a attiré l'attention de la commission sur une certaine ambiguïté du plan du 15 novembre 1995 sur ce point dans la mesure où étaient mêlés les termes de régime universel d'assurance maladie, qui doit concerner l'ensemble de la population et la couverture universelle qui impliquerait, selon lui, la mise au même niveau de toutes les prestations servies dans ce domaine. Il s'est interrogé sur la pertinence d'une telle disposition dans la mesure où agriculteurs et commerçants n'avaient pas les mêmes taux de cotisations que les salariés et où les revenus des non-salariés étaient connus avec moins d'exactitude.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a argué du fait que la gestion serait globalement simplifiée et que la différence d'appréhension sur le plan fiscal entre revenus salariés et non salariés était de moins en moins pertinente dans la mesure où désormais 83 % de la population active était salariée.

**M. Jean-Claude Mallet** a, cependant, tenu à remarquer que l'évasion fiscale était évaluée à 85 milliards de francs. Il a estimé les charges indûment supportées par l'assurance maladie à 50 milliards de francs, sur les 500 milliards de francs qu'elle acquitte. Il a précisé qu'il ne comptait pas, dans cette estimation, les 27 milliards de francs imputables à la gestion administrative, ni la compensation des exonérations de cotisations sociales.

**Mme Joëlle Dusseau** s'est alors interrogée sur le rôle des départements.

**M. Jean-Claude Mallet** s'est prononcé en faveur d'une convention individuelle pour les médecins et non pour un " C flottant ". Il s'est, à cet égard, interrogé sur la sanction à mettre en oeuvre, lorsqu'un seul département, dans une région, ne respecterait pas le taux prévu. Il a déclaré que, selon lui, une sanction ne pouvait être qu'individuelle et au premier franc. Il a considéré qu'il y avait pléthore en matière d'offre, soit au moins 30.000 médecins de trop, conformément au rapport dit " Lazare ".

Compte tenu de ce constat, il a fait état de ses difficultés à créer un fonds de reconversion pour, notamment, permettre la création de postes de médecins conseil.

**M. Claude Huriet** a constaté que les dispositions prévues n'avaient de régionales que le nom. Il s'est interrogé sur la pertinence du " C flottant ". Il a demandé, enfin, à **M. Jean-Claude Mallet** son sentiment sur le régime d'Alsace-Moselle.

**Mme Joëlle Dusseau** a tenu à remarquer combien les taux de remboursement en matière d'assurance maladie étaient relativement faibles en France par rapport à ses partenaires européens et combien les indices en matière de santé publique y étaient médiocres, notamment pour la tuberculose, la malnutrition, la mortalité infantile et la surveillance gynécologique.

**M. Jean-Claude Mallet** s'est déclaré en accord avec les différents intervenants pour clarifier et maîtriser les dépenses mais il s'est interrogé sur les effets réels de la

gestion du système par le Parlement. Il s'est étonné que les experts, qui trouvaient il y a peu d'années encore le système de santé français excellent le jugent désormais inefficace.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a alors estimé que c'était un argument supplémentaire en faveur d'une prise de responsabilité par le Parlement dans ce domaine.

**M. Jean-Claude Mallet** a considéré que la régionalisation lui apparaissait plutôt une position de recul que de progrès dans la mesure où, selon lui, la maîtrise médicalisée devait se faire au plus près des acteurs, au niveau départemental. A cet égard, il a souligné le fait que la Mutualité sociale agricole établissait son contrôle au niveau du canton. Il a, enfin, tenu à remarquer que, compte tenu du fait qu'il y avait 30.000 médecins en trop, il ne lui apparaissait pas normal que la possibilité de convention soit automatique pour un médecin dès son installation. Il a, à cet égard, insisté sur la nécessité de réguler le nombre de médecins et d'accroître les contrôles.

La commission a, ensuite, procédé à l'audition de **M. Jean-Paul Probst, président de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)**, sur le projet de loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale.

A titre liminaire, **M. Jean-Paul Probst, président de la CNAF**, a souhaité limiter le cadre de son analyse aux dispositions traitant de la famille contenues dans le projet de loi d'habilitation. Rappelant les termes du 2° de l'article premier du projet de loi précité, il a considéré qu'ils étaient " complets " et même " trop complets " dans la mesure où cela permettait au Gouvernement d'adapter la nature et le montant des prestations familiales à la situation matérielle des familles. Il a estimé que cela donnait, en quelque sorte, les " mains libres " au Gouverne-

ment et a appelé la commission à une certaine vigilance dans ce domaine.

**M. Jean-Paul Probst** a, ensuite, évoqué l'autre disposition du projet de loi d'habilitation qui avait des conséquences pour la branche famille, à savoir la modification de l'organisation et du fonctionnement des branches de sécurité sociale pour en simplifier et rationaliser les structures et la gestion. Il a accepté l'idée de modifier le conseil d'administration de la CNAF dans la mesure où ce dernier pourrait jouer un rôle plus intéressant et proposer, une fois par an, au Parlement des modifications dans le domaine des prestations familiales. Il s'est, par ailleurs, interrogé sur les conditions du renforcement du pouvoir des directeurs de caisse.

**M. Charles Descours, rapporteur**, a, tout d'abord, interrogé M. Jean-Paul Probst sur le mode de nomination des directeurs des caisses avec, notamment, l'instauration d'une liste d'aptitude. Il a, ensuite, rappelé que les prestations familiales ne supporteraient pas le remboursement de la dette sociale (RDS). Il a également évoqué les réserves de son interlocuteur à propos de la mise sous condition de ressources totale de l'allocation pour jeune enfant (APJE).

En réponse, **M. Jean-Paul Probst** a proposé, concernant la nomination des directeurs de caisses locales, que celle-ci s'effectue à partir d'une liste d'aptitude ou d'une évaluation réalisée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et que soit mise en oeuvre une procédure de recours en cas de contestation. Il a, en effet, souhaité que ces nominations s'effectuent dans la plus grande transparence. Il a estimé normal, étant donné que les prestations familiales ne seraient pas revalorisées en 1996, que celles-ci ne soient pas concernées par le remboursement de la dette sociale. Réaffirmant sa plus vive réserve à la mise sous condition de ressources de l'APJE, il a remarqué que nombre de syndicats patronaux et de salariés partageaient ce même point de vue. Il a évoqué les effets néfastes d'une telle disposition pour les familles,

surtout concernant le premier enfant, et il s'est inquiété des conséquences, sur la politique familiale, d'un éventuel blocage du plafond de revenu fixé pour l'obtention de cette prestation pendant plusieurs années.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a remarqué combien la rédaction du projet de loi d'habilitation portait en germe la mise sous condition de ressources de l'ensemble des prestations familiales. Il a suggéré, à cet égard, le principe du dépôt d'un amendement visant à lever toute ambiguïté.

**Mme Joëlle Dusseau** a, alors, demandé à M. Jean-Paul Probst quelle disposition lui semblait la moins néfaste entre la fiscalisation et le placement des prestations sous condition de ressources.

**M. Jean-Paul Probst**, en réponse, a précisé qu'il préférerait encore la fiscalisation, mais après l'intervention d'une profonde réforme fiscale, à l'instauration de conditions de ressources qui lui semblait une dénaturation de la politique familiale qui n'avait pas à devenir, selon lui, une politique sociale.

**M. Claude Huriet** s'est enquis des risques d'effets pervers induits par la fiscalisation et notamment des effets de seuil. Il a évoqué le principe de dispositions gouvernementales correctrices afin que de telles conséquences soient évitées.

**M. Jean-Paul Probst** a déclaré que la CNAF était en mesure de faire des simulations de manière à évaluer le nombre des familles rendues imposables du fait de la fiscalisation des allocations familiales. Il a également souligné le fait que la fiscalisation n'était pas neutre au regard des allocations de logement. Il a évoqué la possibilité de contacter différents services techniques afin d'évaluer tous les effets de la fiscalisation sur la situation des familles.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a souligné la nécessité de prendre contact avec l'association des maires de France (AMF), car nombre de prestations servies par



les communes dépendaient de la non-imposition des familles.

**M. Jacques Machet** a remarqué qu'il y avait longtemps que l'on ne parlait plus de la famille et que l'on ne faisait état de son existence que lorsque se posait un problème financier.

**M. Jean-Paul Probst** a estimé que l'on ne pouvait se contenter de déplorer la faiblesse du taux de natalité stabilisé à 1,65 enfant par femme. Il a souhaité, en effet, que ce dernier croisse à nouveau.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a noté qu'il était effectivement important que les services concernés se concertent afin d'éviter les effets pervers dus à la fiscalisation. Elle a estimé que, par rapport à la fiscalisation, la mise sous condition de ressources des prestations lui semblait plus aisée à mettre en oeuvre et profiter avant tout aux familles les plus démunies. Elle s'est également interrogée sur le financement total de la politique familiale par le budget de l'Etat.

En réponse, **M. Jean-Paul Probst** a précisé, concernant la mise sous condition de ressources des prestations familiales et sa supposée simplicité que, chaque mois, il fallait modifier 10 % du fichier des allocataires compte tenu de leur changement de situation. Il a fait remarquer que les justificatifs des ressources obtenus correspondaient à l'année précédente, soit 1994, ou même à l'année antérieure, soit 1993, ce qui impliquait un réel décalage entre les besoins immédiats des familles et les preuves qu'elles pouvaient apporter auprès de la CNAF. Il a rappelé l'origine patronale des prestations familiales, avec l'instauration, à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, de caisses de compensation des charges de famille. Il a donc souhaité que la politique familiale ne soit pas intégralement financée par l'Etat mais que subsistent des cotisations résiduelles. Il a, en effet, souligné les risques, selon lui, du financement par le budget de l'Etat dans la mesure où, à son sens, ce dernier n'avait pas de vision à moyen et long

terme, ce qui s'avérait en revanche nécessaire pour la politique familiale.

**M. Louis Souvet** a déclaré mal distinguer les difficultés qui empêchaient, à son sens, la politique familiale d'évoluer. Il a constaté, à cet égard, que, pour les familles avec de hauts revenus, les allocations familiales représentaient un faible montant.

En réponse, **M. Jean-Paul Probst** a mis en exergue le fait que 80 % des cadres gagnaient moins de 26.000 francs en brut et que si l'on supprimait pour eux le bénéfice des allocations familiales la branche famille n'économiserait que " quelques dizaines " de millions de francs. Il s'est, de plus, inquiété des conséquences d'un éventuel blocage pendant plusieurs années du plafond de versement des allocations familiales.

Puis la commission a procédé à l'audition de **MM. Pierre Le Mauff, président de la conférence des directeurs généraux des centres hospitaliers et universitaires (CHU) et Bernard Grandjean, président de la conférence des centres hospitaliers généraux (CHG).**

**M. Pierre Le Mauff, président de la conférence des directeurs généraux de CHU,** a tout d'abord rappelé que par délibération en date du 20 juillet dernier, la conférence avait exposé ses vues sur la réforme hospitalière qui demeuraient valables malgré les changements dus à l'actualité.

Il a exprimé son accord global avec les propositions du Premier ministre relatives à l'hôpital en considérant qu'en raison de leur importance les hôpitaux, en particulier les CHU, ne pouvaient rester à l'écart du mouvement de réforme de la gestion du système de soins. Il a souligné toutefois l'effort de modération des dépenses que les hôpitaux avaient entrepris depuis plusieurs années.

Il a rappelé à cet égard que le taux de progression des dépenses hospitalières, qui était de 20 % au début des années 80, était passé à 15 % puis à 10 % au cours de la

décennie pour atteindre 4 % en 1994, même si ce taux de progression devrait s'élever entre 5 % et 6 % en 1995.

Il s'est déclaré favorable à la fixation de l'évolution des dépenses de santé par le Parlement dans un cadre annuel ou pluriannuel.

S'agissant de la régionalisation, il a estimé que la solution retenue par le Gouvernement était conforme à la logique souhaitée par la conférence des directeurs de CHU, qui s'était prononcée en faveur d'une répartition équitable des crédits alloués entre les régions.

Concernant la création d'agences régionales de financement de l'hospitalisation, s'il a rappelé les réticences exprimées, dans un premier temps, à l'encontre de la création d'agences techniques régionales qui auraient joué le rôle d'"assistances publiques régionales", il a approuvé le dispositif gouvernemental qui confie seulement aux agences régionales une mission de péréquation financière, en soulignant toutefois que l'Etat ne devait pas se défaire de ses responsabilités.

Il a considéré que les agences régionales devraient fonctionner, non pas comme des "électrons libres" du service public ou des démembrements de l'administration, mais comme des administrations de mission sans personnalité morale ni autonomie financière, rattachées à l'administration du ministère de la santé.

Il a souhaité, pour éviter la répartition aléatoire des crédits d'une année sur l'autre, que la mission des agences régionales de financement soit étendue à la planification financière.

Concernant la composition de ces agences, il a considéré que le président de l'exécutif de l'agence devait être assisté par un secrétariat général confié au directeur régional des affaires sanitaires et sociales.

Il a souhaité que les fonctionnaires des caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) et des directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) soient

associés au fonctionnement de l'agence régionale et qu'un comité consultatif sanitaire régional, composé d'élus, soit rattaché à chaque agence.

Concernant l'accréditation des services hospitaliers, dont il a souligné qu'elle ne constituait que l'un des aspects de la notion d'évaluation, il a estimé qu'elle devrait être confiée à un organisme national ayant le statut d'autorité administrative indépendante et dotée d'échelons au niveau régional pour assurer l'exécution de ses décisions.

Soulignant que la notion d'accréditation devrait être clarifiée, il a rejeté l'idée d'une " accréditation-agrément " pour lui préférer celle de " l'accréditation-notation " consistant à porter une appréciation sur la qualité de fonctionnement d'une structure hospitalière et la sécurité des prestations fournies.

Considérant que le montant de l'allocation budgétaire fixé par l'agence régionale de financement (ARF) ne devait aucunement être dépendant de l'accréditation, il a souhaité que l'agence nationale d'accréditation définisse un système de normes référentielles au niveau national permettant aux établissements sanitaires de pratiquer une auto-évaluation avant de procéder à une demande d'accréditation.

Il a souligné, en tout état de cause, que la qualité et la sécurité des soins devraient être assurées quelles que soient la taille de la structure sanitaire et la nature de son activité.

Concernant la réforme des conseils d'administration, il s'est prononcé en faveur du maintien de la présidence de droit du maire à la tête du conseil d'administration de l'hôpital en soulignant son caractère traditionnel et le fait que le maire était le seul à pouvoir représenter l'intérêt général.

Il a considéré que si le président du conseil d'administration de l'hôpital devait être élu au sein de celui-ci, il conviendrait, à tout le moins, que le maire puisse toujours

être élu par le conseil et que les incompatibilités de fonction soient renforcées. Il s'est inquiété de l'hypothèse d'un appel à la population lancé par un maire, qui, privé de la présidence du conseil d'administration, serait plus libre d'exprimer son désaccord avec les décisions prises par ce dernier.

S'il ne s'est opposé à la nomination des directeurs de CHU, à l'instar des assistances publiques de Paris, Lyon et Marseille, par décret en Conseil des Ministres, il a souhaité que ces directeurs soient obligatoirement choisis parmi les anciens élèves de l'école nationale de la santé publique.

**M. Bernard Grandjean, président de la conférence des directeurs des CHG**, a précisé que la conférence était globalement en accord avec les réformes de structure préparées pour les établissements de santé. Il a insisté sur la nécessité que les contrats de financement soient passés au niveau régional en jugeant en outre, qu'il était pertinent de ne pas créer des " assistances publiques régionales ".

Il a fait part de son accord avec les mesures envisagées en matière d'accréditation et d'évaluation des services hospitaliers.

**M. Charles Descours, rapporteur**, s'est interrogé sur la déconnexion entre la procédure d'accréditation et la répartition des enveloppes financières en soulignant le problème posé par les établissements de soins qui ne seraient pas accrédités. Il s'est interrogé également sur la coordination de l'hospitalisation publique et de l'hospitalisation privée et sur le statut des directeurs des services médicaux.

En réponse, **M. Bernard Grandjean** a souligné que si les responsables des équipes médicales étaient comptables de la qualité des soins, le directeur de l'hôpital devait bien être en charge de l'exécution du contrat de financement passé avec l'agence régionale et a souhaité le

renforcement du rôle de la conférence médicale d'établissement.

**M. Pierre Le Mauff, président de la conférence des directeurs des CHG**, a distingué la dimension interne du contrat d'objectif propre à introduire une logique d'intéressement et de participation au sein de l'équipe soignante et sa dimension externe destinée à clarifier les relations entre le chef d'établissement et l'agence régionale de financement.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a admis la nécessité d'éviter une " balkanisation " des établissements de santé qui pourrait naître d'une régionalisation mal comprise du financement et s'est interrogé sur le lien qui serait établi entre l'accréditation et l'allocation de moyens.

**M. Pierre Le Mauff** a souligné que l'accréditation de qualité ne devait pas déboucher sur la fermeture de certains établissements et que l'agence régionale de financement devrait, en tout état de cause, être informée des procédures d'accréditation pour l'attribution des crédits.

Il a estimé que l'agence régionale de financement pourrait favoriser la coordination de l'hospitalisation publique et privée, qui resterait toutefois difficile à mettre en oeuvre.

**M. Claude Huriet** s'est interrogé sur le programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI), sur les conséquences d'un dépassement de l'enveloppe régionale de financement ainsi que sur les garanties pluriannuelles qui seraient apportées quant aux moyens mis à disposition dans le cadre des contrats d'objectifs.

**Mme Joëlle Dusseau** s'est interrogé sur les effets pervers de la représentation des usagers au sein des conseils d'administration des hôpitaux.

**M. Georges Mazars** a rappelé que le conseil d'administration pouvait être présidé par un autre élu que le maire sur délégation de celui-ci.

En réponse, **M. Bernard Grandjean** a indiqué que le PMSI était un outil perfectible, qui avait " le mérite d'exister " et qu'il demeurerait un outil quantitatif dont l'évaluation serait le corollaire sur le plan qualitatif.

Rappelant qu'il était proposé que les conseils d'administration des hôpitaux soient composés de manière tripartite de représentants du personnel, des médecins et des usagers, il s'est interrogé sur le caractère " incantatoire " de la notion de représentation des usagers dont il a souligné l'imprécision.

**M. Pierre Le Mauff** a souligné par ailleurs qu'en raison du principe de l'annualité budgétaire, les contrats de financement seraient annuels, tout en admettant la nécessité d'une planification pluriannuelle.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, s'est interrogé sur la prise en compte, pour le financement des CHU, des activités de recherche et d'enseignement, assurées conjointement avec les activités hospitalières classiques.

**M. Pierre Le Mauff** a indiqué que l'activité d'enseignement représentait 15 % du budget des CHU et que les activités de recherche pourraient s'autofinancer dans le cadre des contrats passés avec le centre national de la recherche scientifique (CNRS).

La commission a alors procédé à l'audition conjointe de **M. le docteur Olivier Joyeux, président de la conférence des présidents de commissions médicales d'établissement des centres hospitaliers généraux (CHG)**, de **M. le docteur Michel Potencier, président de la conférence des présidents de commissions médicales d'établissement des centres hospitaliers spécialisés (CHS)**, de **M. le docteur Philippe Hecketsweiler, de la conférence des présidents de commissions médicales d'établissement des centres hospitaliers et universitaires (CHU)**.

**M. Philippe Hecketsweiler**, prenant d'abord la parole a, en préambule, réaffirmé que les commissions médicales d'établissement (CME) étaient les structures les

plus représentatives des médecins hospitaliers. En effet, a-t-il précisé, leur mode d'élection permet non seulement la représentation de toutes les catégories médicales mais également, grâce à un renouvellement régulier, donne aux CME des CHU une forte représentativité. Il a également évoqué le problème de la formation des médecins qui valorise certes la responsabilité individuelle vis-à-vis du patient mais néglige la responsabilité du praticien vis-à-vis de la société.

Concernant le " plan Juppé ", il a déclaré que la conférence avait transmis une contribution au Haut Conseil de la réforme hospitalière intitulé " la France doit réformer en profondeur son système de santé " et qu'elle se reconnaissait pleinement dans les propos de M. le Premier ministre. Il a considéré que la France n'avait pas construit un véritable système de santé équitable et rationnel mais un système de remboursement des soins. Selon lui, les réformes de structure doivent être fondées sur deux axes : la construction d'un système de santé adapté aux besoins de la population et une promotion de la stratégie de proximité.

S'agissant du système de santé, **M. Philippe Hecketsweiler** a regretté qu'il soit construit autour des offreurs de soins et noté qu'il était temps de construire une organisation sanitaire du territoire adaptée aux besoins de la population et à des objectifs de santé publique.

Il a souligné l'importance d'un décloisonnement des quatre grands secteurs du système de santé -hospitalisation publique, privée, médecine de ville et médecine préventive et sociale- et la nécessité de placer ces secteurs sous une même tutelle, les compétences respectives de l'Etat, des collectivités territoriales, des diverses structures de l'assurance maladie devant être précisées.

**M. Philippe Hecketsweiler** a expliqué que le niveau régional lui semblait le moins mal adapté à une bonne organisation de l'espace sanitaire et social. Reprenant l'idée séduisante d'une agence regroupant les compétences



aujourd'hui séparées et généralement opposées des Directions régionales de l'action sanitaire et sociale (DRASS) et des caisses régionales d'assurance maladie (CRAM), il a annoncé que la conférence avait proposé au Haut Conseil de la réforme hospitalière un modèle associant un exécutif, une instance représentative de concertation permanente et une instance de recours et d'arbitrage. Il a insisté pour que cette instance soit chargée de la planification, de l'accréditation conformément à des normes nationales, de l'évaluation, de la régulation et du financement du système régional de santé.

Au niveau infra-régional, il a préconisé la création de districts sanitaires et sociaux à l'échelle de 200.000 à 500.000 habitants -unités élémentaires d'organisation du domaine sanitaire et social-. Il s'est dit absolument convaincu de la nécessité de regrouper, dans une entité juridique unique, tous les établissements hospitaliers publics d'un même district et ce, afin de prendre en considération non pas leur propre développement mais les besoins réels de la population. Il a ajouté qu'un tel regroupement devait concerner également les hôpitaux psychiatriques, les centres anticancéreux et toutes les structures hospitalières parapubliques permettant des économies et une cohérence organisationnelle, réforme débouchant sur une remise en cause du rattachement des hôpitaux publics à la commune.

Répondant au souci de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, de savoir à quelle entité juridique il rattachait alors les hôpitaux, **M. Philippe Hecketsweiler** a suggéré que la présidence des conseils d'administration des hôpitaux publics puisse être confiée aux présidents des Syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) ou aux présidents des conseils régionaux.

Il a poursuivi son propos en notant l'importance de la promotion d'une pratique de soins primaire ou médecine " communautaire " offrant à une population définie une réponse sanitaire de proximité globale et responsable.

Il a précisé la nécessité d'un développement volontariste de l'évaluation des soins au sein des hôpitaux publics ainsi que de la promotion d'une médecine économe. Il a alors suggéré que la liberté d'installation des praticiens était peut être aujourd'hui révolue.

Entamant la deuxième partie de son propos, il a réaffirmé l'importance d'une répartition territoriale des offres de soins privilégiant la proximité, tout en précisant qu'une déconcentration de la gestion des hôpitaux était indispensable. Il s'est dit navré du retard apporté au développement des " budgets de service " et de la comptabilité analytique. Enfin, sans remettre en cause le statut des établissements publics de santé, ni le statut de leurs personnels, il a souhaité que s'instaure une gestion plus responsable, plus adaptée à un " esprit d'entreprise ".

Abordant la réforme des CHU, il a insisté sur l'intégration hospitalo-universitaire dans un établissement public universitaire et de santé plus cohérent, permettant une dynamique partagée.

Il a souhaité privilégier l'adaptation de l'enseignement et de la recherche aux besoins réels, notamment par le développement de certaines disciplines : épidémiologie clinique, évaluation et gestion des structures ou des systèmes de santé...

En conclusion, **M. Philippe Hecketsweiler** a déclaré que le statut hospitalo-universitaire unique de l'ordonnance de 1958 était dépassé et que la diversité des CHU imposait une diversification des statuts médicaux.

La parole a ensuite été donnée à **M. Olivier Joyeux**, président de la conférence des présidents des CME des centres hospitaliers généraux.

Celui-ci a rappelé au préalable que la conférence s'était fixée comme but de promouvoir la qualité et l'efficacité des centres hospitaliers (CH) en respectant la mission de santé publique. Il a souligné que les 500 CH avaient une philosophie commune de la pratique en hôpital général : prise en charge globale du malade dans un

hôpital de dimension humaine, spécialisation pondérée, soins de proximité, contacts directs avec la population...

Il a admis que les très grands ensembles hospitaliers posaient le problème des masses critiques supérieures avec les difficultés inhérentes à la communication, à la hiérarchisation, et donc avec une perte d'efficience et de rentabilité. Il a proposé que ces grands ensembles fassent l'objet d'organisations spécifiques et situé la bonne dimension, pour une efficience correcte, entre 300 et 600 lits actifs MCO (médecine, chirurgie, obstétrique).

Il a ensuite développé les cinq axes de la réflexion de la conférence sur la réforme hospitalière de 1991. Abordant la maîtrise financière, il a fait remarquer toutefois que les 2/3 des activités MCO de l'hôpital public étaient réalisés en CH. Il a noté que les disparités inter et infra-régionales faisaient que la dotation financière de santé pouvait varier par individu de 1 à 3 et que ces disparités justifiaient, d'une part, une maîtrise des dépenses dans chaque hôpital, et, d'autre part, des correctifs régionaux et inter-régionaux.

**M. Olivier Joyeux** a ensuite précisé que, dans une logique de réponse aux besoins de la population et de soins de proximité, les connaissances de terrain, les analyses et confrontations au niveau des conférences de secteur sanitaire qu'impliquaient les schémas d'organisation sanitaire et sociale (SROSS) restaient des données incontournables et pragmatiques.

Il a affirmé que seule une évaluation permettrait d'apporter une contribution scientifique à la qualité des soins. Il a alors fait part d'une enquête de l'IFOP de mars 1995 auprès des usagers des hôpitaux plaçant à 89 % les CH au premier rang.

Rappelant enfin que la mission de santé publique était la raison d'être des hôpitaux et de leur répartition géographique, il a noté qu'il était indispensable de concilier rationalité économique et cohérence sociale.

**M. Olivier Joyeux** s'est dit prêt pour une réforme fondée sur une meilleure coordination.

Coordination d'abord au niveau de l'hôpital, notamment par une modification du statut des médecins, par leur meilleure formation à la gestion médicale hospitalière, et par une meilleure mobilité, dans une logique de travail inter-hospitalier. Dans le même sens, il a proposé une organisation médicale en unités, services, fédérations de services, départements, permettant un large choix, une évolution de la formation continue tant au plan de la gestion que des connaissances médicales. Il s'est dit totalement hostile à un bouleversement des différentes instances et, notamment, il a réaffirmé la légitimité de l'appartenance des maires aux conseils d'administration des hôpitaux.

Selon **M. Olivier Joyeux**, la deuxième coordination devra être inter-hospitalière et justifiera la constitution de réseaux. Il a précisé que de nombreuses conventions liaient déjà entre eux les CH pour des activités et des compétences partagées.

**M. Olivier Joyeux** a proposé de " donner une âme au secteur sanitaire ", par la création d'une nouvelle entité juridique unique mais physiquement éclatée, permettant une meilleure coordination des soins, une meilleure efficacité en assurant une cohérence sur un territoire défini de population (de 200.000 à 400.000 habitants en général). Cette entité justifierait aussi des instances dont la composition pourrait être calquée sur celles existant dans les hôpitaux.

Enfin, il a souhaité une meilleure répartition des budgets, effectuée au niveau de la CME.

Il a rappelé que l'hôpital avait été le berceau du programme de médicalisation du système d'information (PMSI) et que si celui-ci était toujours perfectible, il avait permis une première analyse comparative aboutissant à la définition des points indicateurs de niveau de dépenses.

**M. Olivier Joyeux** a aussi fait remarquer que les contrats d'objectifs et de moyens n'auraient de succès qu'à la condition d'associer médecins et agents administratifs autour d'un projet d'établissement et d'évaluer leurs effets.

Il s'est dit formellement opposé à l'assistance publique régionale, structure de taille trop considérable pour être efficace. Une commission régionale de répartition budgétaire réunissant les représentants de l'Etat, de l'assurance maladie et des établissements hospitaliers apparaissait une solution plus acceptable et réaliste.

En conclusion, **M. Olivier Joyeux** a souhaité une coordination au plus haut niveau, à savoir Etat-assurance maladie, nécessaire pour clarifier les rôles et les prérogatives respectifs.

Enfin, la commission a entendu le docteur **Michel Potencier, président de la conférence des présidents des CME des centres hospitaliers spécialisés.**

Il a tout d'abord annoncé que la conférence des présidents de CME des CHS partageait en grande partie les propositions faites par le plan dit " Juppé ". Il a notamment insisté sur sa volonté de défendre un système de santé situant le malade au centre du dispositif de soins.

**Le docteur Michel Potencier** a expliqué que la psychiatrie publique était d'autant mieux placée pour formuler des observations sur le fonctionnement de l'hôpital qu'elle avait sans doute été, de toutes les disciplines hospitalières, celle qui avait fait la révolution sectorielle la plus importante dans son mode d'organisation et son fonctionnement.

Il a noté que les notions de réseau, de proximité et de synergie apparaissant actuellement comme synonymes de perspective de progression dans l'organisation des soins de santé publique, étaient depuis longtemps développées en psychiatrie avec efficacité. Habitué depuis longtemps à l'exercice de la psychiatrie institutionnelle, à la gestion et à l'organisation des équipes de soins, les psychiatres

publics étaient certainement plus sensibles au malaise profond de l'organisation de l'hôpital et de ses personnels.

Il a rappelé que, pour l'essentiel, la conférence considérait que l'hôpital devait se recentrer sur les besoins du malade dans une démarche médicalisée.

Le corps médical hospitalier a pris conscience qu'il était l'acteur principal de la maîtrise des coûts, tout en étant le garant de la qualité des soins.

Si la réforme hospitalière actuelle -issue de la loi de 1991- est fondée sur une organisation centrée sur les structures de soins (services ou secteurs pour la psychiatrie) avec, comme responsable, un médecin hospitalier chargé de l'organisation des soins, il a noté que de nombreux textes législatifs et réglementaires étaient venus peu à peu modifier ce système et avaient entraîné des dysfonctionnements à l'hôpital avec des conséquences sur l'organisation et la qualité des soins.

Illustrant son propos, il a développé l'exemple du directeur des soins infirmiers disposant, entre autres pouvoirs, de celui de nommer le personnel non médical et de l'affecter dans les services médicaux.

Il a ajouté que ce directeur pouvait s'opposer à la venue d'une infirmière ou de tout autre personnel paramédical contre l'avis du médecin-chef de service.

Citant alors les propos de M. Jean-Marie Clément, il a signifié que les prérogatives du directeur des soins infirmiers pouvaient aller à l'encontre du pouvoir médical, renforçant ainsi celui de l'administration.

A cet égard, il a noté que la volonté de revaloriser certains coûts ne devait pas gêner l'organisation des soins.

Il a réaffirmé que l'intérêt du malade exigeait que les structures de soins, quelles qu'elles soient, soient obligatoirement placées sous la responsabilité d'un praticien hospitalier qui avait, seul, les compétences et les connaissances professionnelles médicales pour assurer l'organisation des soins. Ce praticien hospitalier devait être recruté

par un concours national organisé par le ministère de la santé, respectant ainsi un haut niveau de compétences et d'homogénéité de la qualité des médecins hospitaliers sur l'ensemble du territoire français.

Il a expliqué qu'en psychiatrie, tout particulièrement, le praticien, garant de la loi de juin 1990 réglementant les modes d'hospitalisation des malades mentaux, devait être soustrait à toute pression locale.

**M. Michel Potencier** a souligné que la conférence serait très vigilante sur la composition de l'agence régionale chargée de la répartition des moyens afin que tous les établissements puissent équitablement faire valoir leurs besoins.

Il s'est dit fermement opposé à la création d'assistances publiques régionales (APR) qui ne pourraient qu'alourdir la gestion sans apporter d'amélioration à l'organisation et à la qualité des soins. La conférence, a-t-il ajouté, est très attachée aux contrats d'objectifs.

**Le Docteur Michel Potencier** a confirmé la convergence de ses idées avec celles de la conférence de M. Olivier Joyeux concernant la CME et la commission d'évaluation.

Il a expliqué que l'accréditation des services hospitaliers en fonction des normes de qualité ne pouvait pas être refusée.

Il a souhaité que la commission d'accréditation puisse se fonder sur une appréciation sûre des critères des services hospitaliers et soit donc composée de scientifiques.

Il a fait part de l'émotion que lui avait inspiré le fait qu'à l'occasion du dernier recrutement de médecins hospitaliers, et tout particulièrement en psychiatrie, pour 220 postes offerts au concours de recrutement national au mois de novembre, seuls 150 candidats se soient présentés.

Il s'est interrogé sur le désintéret des jeunes médecins pour l'hôpital public, certainement lié à des problèmes de

statut et de rémunération, mais aussi à la place du médecin à l'hôpital public.

Répondant à **M. Claude Huriel**, il a noté que le nombre des médecins étrangers dans les hôpitaux publics psychiatriques était infime.

Rappelant les difficultés que ne manquera pas de provoquer l'application du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social (DMOS) au 1<sup>er</sup> janvier prochain, il s'est fait l'interprète de ses jeunes collègues qui ne comprennent pas l'importance du numerus clausus, tant en première année d'étude qu'au moment de l'entrée en internat.

Il a regretté à nouveau la défection des jeunes praticiens pour l'hôpital public.

**A. M. Jean-Pierre Fourcade, président**, qui s'étonnait de sa critique virulente de la direction des soins infirmiers, **M. Michel Potencier** a rappelé que ce problème était capital, en psychiatrie notamment. Il a rappelé qu'en matière psychiatrique la relation " personnel médical et malade " était essentielle, qu'il ne fallait pas confondre gestion d'accords et organisation des soins.

**M. Olivier Joyeux** est alors intervenu pour regretter également le manque d'effectifs, rappelant la double faillite de la formation des médecins en France.

Il a développé ensuite les propositions propres à attirer les médecins et les chirurgiens dans les hôpitaux généraux. Il a tout d'abord préconisé la rupture de la solitude des praticiens, notamment par la création d'un réseau au niveau du secteur sanitaire. Il a confié également la nécessité d'une formation continue tant au plan médical qu'au plan de la gestion et, enfin, il a dénoncé la pesanteur administrative dans les hôpitaux publics.

Comme **M. Michel Potencier**, il a avancé que le nombre de médecins étrangers dans les hôpitaux publics était infime (deux à trois praticiens pour des ensembles de 500 à 600 lits environ).



Répondant à **Mme Marie-Madeleine Dieulangard** qui s'élevait de la forte contestation du renforcement du pouvoir de l'infirmière générale dans les hôpitaux, **M. Philippe Hecketsweiler** lui a expliqué qu'il y avait une rupture de l'harmonie générale dans la hiérarchie infirmière. Il a constaté que la directrice des soins n'était plus perçue comme une infirmière, mais uniquement comme un cadre dirigeant.

A **M. Jean-Louis Lorrain** qui lui demandait comment les praticiens pouvaient faire face à la diminution massive du nombre de lits dans les hôpitaux publics, **M. Michel Potencier** a reconnu la nécessité d'une grande mutation dont sa propre conférence avait été un des promoteurs.

En conclusion, **M. Michel Potencier** a exprimé le souhait de redonner au secteur psychiatrique le moyen d'organiser les soins sans qu'il y ait d'interférence d'organisation transversale.

La commission a alors procédé à l'**examen du rapport de M. Claude Huriet, rapporteur de la proposition de loi n° 83 (1995-1996) relative aux conditions de développement des thérapies génique et cellulaire** présentée par **M. Jean-Pierre Fourcade**, président, **M. Claude Huriet** et les membres de la majorité de la commission des affaires sociales.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a indiqué que la Conférence des présidents avait fixé au 12 décembre 1995 la date d'examen en séance publique de la proposition de loi.

Il a rappelé que, le 25 octobre 1995, il avait présenté devant la commission un rapport d'information dont l'objet essentiel était de commenter le texte de la proposition de loi dont il soulignait l'urgence de l'examen.

En conséquence, il a proposé d'adopter les conclusions de la commission dans les mêmes termes que ceux du rapport d'information adopté le 25 octobre dernier.

**La commission a adopté les conclusions de M. Claude Huriet, rapporteur.**

**Puis la commission a procédé à la nomination de M. Louis Souvet comme rapporteur :**

**- sur le projet de loi n° 87 (1995-1996) en faveur du développement des emplois de services aux particuliers ;**

**- sur la proposition de loi n° 85 (1995-1996) de M. Philippe Marini, relative à la négociation collective et instituant un contrat collectif d'entreprise.**

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

**Lundi 4 décembre 1995 - Au cours d'une séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Alain Lambert, rapporteur général, la commission a entendu M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur les amendements déposés par le Gouvernement sur les crédits de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur.**

**M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, a expliqué que ces amendements avaient pour objet de traduire le plan d'urgence en faveur des universités.**

Ce plan prévoit la création de 2.000 emplois, dont 262 par transformation d'heures supplémentaires, 728 par restriction des congés de mobilité, et enfin 1.000 créations nettes d'emplois dans la catégorie des professeurs agrégés.

Par ailleurs, 2.000 emplois seront créés dans la catégorie des personnels ingénieurs, agents techniciens, ouvriers et de service (IATOS).

Ces créations seront financées par une réduction des crédits de l'enseignement scolaire de 82 millions de francs (amendement n° II-84) et par une majoration de 451 millions de francs des crédits de l'enseignement supérieur (amendement n° II-85).

**M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire, s'est déclaré favorable à l'adoption des amendements présentés.**

**M. Jean-Philippe Lachenaud s'est également déclaré favorable aux amendements du Gouvernement, se**

félicitant particulièrement de la création de deux mille emplois de personnels IATOS.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne** s'est interrogée sur la réalité des créations d'emplois.

**M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**, a répondu qu'il s'agissait bien de créations d'emplois, financées en partie par la compression des heures supplémentaires.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne** a également interrogé le ministre de l'éducation nationale sur la création des emplois de personnels IATOS.

M. le ministre a répondu qu'il s'agissait de créations d'emplois financées par la réduction des vacations des personnels IATOS du second degré.

**M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur**, au nom de la **commission des affaires culturelles**, s'est inquiété de la transformation de postes de doctorants en professeurs d'université.

**M. Jean-Louis Carrère, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement technique**, au nom de la **commission des affaires culturelles**, s'est interrogé sur la réalité de l'augmentation des crédits de l'enseignement scolaire.

En réponse, **M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**, a indiqué que ces crédits augmentaient de 4,24 %.

**M. Adrien Gouteyron, président de la commission des affaires culturelles**, a indiqué que l'augmentation des emplois de l'enseignement supérieur correspondait à ce que les présidents d'université et les étudiants souhaitaient. Il s'est également déclaré satisfait des ouvertures faites en direction des professeurs agrégés.

**M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire, a fait observer que la diminution de 82 millions de francs des crédits de l'enseignement scolaire représentait 0,03 % de ce budget.**

**La commission des finances a ensuite décidé de donner un avis favorable aux amendements n<sup>os</sup> II-84 et II-85 présentés par le Gouvernement.**

**Mercredi 6 décembre 1995 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. Au cours d'une séance tenue dans la matinée, la commission a, tout d'abord, examiné, sur le rapport de M. Alain Lambert, rapporteur général, les articles non rattachés de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1996 adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.**

**La commission a adopté sans modification les article 32 (budget général - services votés), 33 (mesures nouvelles - dépenses ordinaires), 34 (mesures nouvelles - dépenses en capital).**

**A l'article 48 relatif à l'autorisation de perception des taxes parafiscales la commission a adopté la disposition, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à supprimer la taxe parafiscale sur les produits horticoles.**

**Puis la commission a adopté sans modification les articles 49 (crédits évaluatifs), 50 (crédits provisionnels), 51 (reports de crédits) et 53 (aménagement du régime fiscal des plans d'options de souscription ou d'achat d'actions).**

**A l'article 54 relatif à la révision des seuils d'imposition des plus values sur cessions de valeurs mobilières et titres assimilés, la commission a adopté un amendement visant à ne pas prendre en compte les cessions d'organismes de placements collectifs en valeurs mobilières (OPCVM) de capitalisation dans le calcul du seuil ouvrant droit à l'exonération de l'impôt sur le revenu pour les plus**

values de cessions de valeurs mobilières. Elle a ensuite adopté cet article ainsi amendé.

Après l'article 54, la commission a adopté, après l'intervention de **M. Philippe Marini**, un amendement tendant à insérer un article additionnel, dont l'objet est de favoriser le transfert de l'épargne investie dans les OPCVM de capitalisation de court terme vers les plans d'épargne en actions, par la mise en place d'un mécanisme d'exonération de l'impôt sur le revenu.

A l'article 55 relatif à l'imputation sur le revenu global des déficits relevant des bénéficiaires industriels et commerciaux, après un débat au cours duquel sont intervenus outre le rapporteur général, **Mme Marie Claude Beau-deau, MM. Roland du Luart, Philippe Marini, Jean-Pierre Masseret, Henri Collard, Jean-Philippe Lachenaud, René Régnauld, Yann Gaillard et Guy Cabanel**, la commission a adopté un amendement dont l'objet est de restreindre le champ d'application de l'article aux activités et investissements ouvrant droit au régime de l'amortissement dégressif. Elle a ensuite adopté l'article 55 ainsi modifié.

Puis, la commission a adopté sans modification l'article 56 relatif à la reconduction du crédit d'impôt en faveur de la recherche et l'article 57 qui a trait à la prorogation de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de grosse réparation et d'amélioration des logements.

Après l'article 57, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel dont l'objet est d'assujettir les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) à la taxe professionnelle à compter du 31 décembre 2000.

Toujours après l'article 57, la commission a adopté après les interventions de **MM. René Régnauld et Jean-Pierre Masseret**, un amendement tendant à insérer un second article additionnel dont l'objet est de proroger l'exo-

nération du revenu foncier résultant de la location de logements vacants.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 58 (reconduction de diverses mesures d'amortissement exceptionnel) et maintenu la suppression de l'article 59 (institution d'un abattement de taxe professionnelle au bénéfice des diffuseurs de presse).

A l'article 59 bis, relatif aux provisions pour dépréciation des oeuvres d'art, la commission a adopté, après les interventions de **MM. Jean Pierre Masseret et Jacques Chaumont**, un amendement tendant à permettre aux entreprises de recourir à des experts agréés auprès des tribunaux. Elle a ensuite adopté l'article 59 bis ainsi modifié.

Après l'article 59 ter, relatif au prélèvement sur les bénéficiaires des entreprises exploitant des gisements d'hydrocarbures, la commission a adopté un amendement tendant à prolonger jusqu'au 31 décembre 2000, l'avantage fiscal attribué aux installations de cogénération. Elle a ensuite adopté l'article 59 ter ainsi modifié.

Puis, la commission a adopté sans modification l'article 59 quater (déductibilité des dépenses exposées à l'occasion d'opérations archéologiques).

A l'article 59 quinquies, relatif à l'assujettissement à la taxe professionnelle de la production de graines, semences et plantes effectuée par l'intermédiaire de tiers, un large débat s'est ouvert au cours duquel sont intervenus **M. Christian Poncelet, président, MM. Henri Collard et Auguste Cazalet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Philippe Adnot, Jean-Philippe Lachenaud, Guy Cabanel, Philippe Marini, Roland du Luart, René Ballayer, Michel Mercier, Jacques Delong et Denis Badré**. La commission a ensuite adopté, sur proposition de son rapporteur général, un amendement abaissant le plancher de l'assujettissement de 50 millions à 10 millions de francs. Elle a alors adopté l'article 59 quinquies ainsi modifié.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 59 sexies relatif à la taxe locale d'équipement.

A l'article 59 septies, relatif au dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties afférente aux parcelles exploitées par de jeunes agriculteurs, la commission a adopté, après un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Jean Philippe Lachenaud, Henri Collard, Guy Cabanel, Philippe Adnot, Michel Moreigne et Denis Badré**, un amendement de suppression.

A l'article 59 octies, relatif aux paris sur les parties de pelote basque, la commission a adopté à l'unanimité un amendement de suppression.

Avant l'article 59 nonies, la commission a adopté, à l'unanimité, après l'intervention de **M. Michel Moreigne**, un amendement tendant à insérer un article additionnel précisant les modalités d'exonération du chiffre d'affaires réalisé par les coopératives agricoles au titre de l'activité d'approvisionnement.

Puis, la commission a adopté sans modification l'article 59 nonies relatif à la neutralisation, par l'établissement de la contribution sociale de solidarité des sociétés, des opérations de vente des produits effectuées à l'intérieur du secteur de la coopérative.

Après l'article 59 nonies, la commission a adopté à l'unanimité, après les interventions de **MM. Michel Moreigne, René Ballayer, Roland du Quart et Michel Mercier**, un amendement tendant à insérer un article additionnel dont l'objet est de neutraliser, au regard de la contribution sociale de solidarité des sociétés, les opérations effectuées entre une société de capitaux et une société en nom collectif ou un groupement d'intérêt économique.

Puis, la commission a adopté sans modification l'article 59 decies (neutralisation au regard de la contribution sociale de solidarité des sociétés de certaines opérations financières effectuées au sein des banques coopératives et mutualistes).



La commission a ensuite examiné des amendements à certains articles rattachés de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1996.

A l'article 67, relatif à la détermination des sommes dues par l'Etat aux organismes de gestion d'établissements privés sous contrat au titre du principe de parité, la commission a adopté un amendement tendant à renvoyer à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer la contribution de l'Etat pour assurer cette parité. Elle a ensuite adopté l'article 67 ainsi modifié.

A l'article 69, relatif à la fusion de l'allégement de cotisations d'allocations familiales créée par la loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993 et de la ristourne dégressive de cotisations sociales instituée par la loi du 4 août 1995 relative à l'emploi, la commission, après l'intervention de **M. Emmanuel Hamel**, a émis un avis défavorable sur l'amendement n° II-77 présenté par **M. Jean-Jacques Robert**.

Au même article, elle a décidé, sur proposition du rapporteur général, de s'en remettre à l'avis du gouvernement, sur les amendements n°s II-73 et II-31 respectivement présentés par **MM. Louis Souvet et Jean Madelain**.

Enfin, la commission a désigné comme candidats pour représenter le Sénat :

- **M. Jean-Philippe Lachenaud** au sein du **Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche** ;

- **M. Joël Bourdin** pour le **Conseil supérieur des prestations sociales agricoles** ainsi que pour la **section de l'assurance des salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles**,

- **M. Michel Mercier** pour le **comité des finances locales** ;

- et **M. Yann Gaillard** au sein du **comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.**

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,  
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT  
ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Mercredi 6 décembre 1995 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** La commission a tout d'abord procédé à la nomination de **rapporteurs** pour les textes suivants :

- **M. Jean-Paul Delevoye** pour la proposition de loi n° 42 (1995-1996) présentée par M. Jean Bernadaux, tendant à faciliter la **transformation des districts urbains en communautés urbaines** ;

- **M. Michel Rufin** pour la proposition de loi n° 63 (1995-1996) présentée par M. Philippe François, visant à étendre, aux **Conseils de district**, le régime de la suppléance avec voix délibérative ;

- **M. François Blaizot** pour la proposition de loi n° 84 (1995-1996) présentée par M. Jean Cluzel, visant à faire bénéficier de la cessation progressive d'**activité les secrétaires de mairie et agents intercommunaux** à temps complet.

La commission a ensuite procédé à la **désignation des membres du groupe de travail sur la révision du règlement.**

Elle a ainsi désigné :

- pour le groupe du rassemblement pour la République, **MM. Jean-Patrick Courtois, Patrice Gélard, René-Georges Laurin, Paul Masson, Michel Rufin** ;

- pour le groupe socialiste, **MM. Guy Allouche, Germain Authié, Robert Badinter, Michel Dreyfus-Schmidt** ;

- pour le groupe des Républicains indépendants, **MM. Charles Jolibois, Jacques Larché** ;

- pour le groupe de l'union centriste, **MM. Daniel Hoeffel, Jean-Jacques Hyest** ;

- pour le rassemblement démocratique et social européen : **M. François Giacobbi** ;

- pour le groupe communiste républicain et citoyen, **M. Robert Pagès**.

Par ailleurs, la commission a prévu que **M. Alex Türk**, non inscrit, pourrait être **associé** aux réunions du groupe de travail.

Puis la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Charles Jolibois** sur la proposition de loi n° 378 (1994-1995) présentée par M. Michel Dreyfus-Schmidt, autorisant un **accès direct à leur dossier des personnes mises en examen**.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a tout d'abord rappelé que le problème de la transmission des copies du dossier de l'instruction aux parties avait été abordé par la mission d'information de la commission sur le respect de la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction.

Il a cependant précisé que cette mission, présidée par M. Jacques Bérard, avait conduit une réflexion globale, concernant l'ensemble des problèmes liés au secret de l'instruction.

Il a fait observer que deux des vingt-trois propositions de cette mission concernaient directement les avocats :

- la proposition n° 10, précisant que, tenu au secret professionnel, un avocat ne pourrait faire publiquement état d'un dossier d'instruction en cours que pour l'exercice des droits de la défense ;

- la proposition n° 16, permettant aux avocats, sous leur propre responsabilité, de transmettre à leurs clients,

pour leur usage exclusif, des copies du dossier de l'instruction.

Il a rappelé que cette dernière proposition ne correspondait pas pleinement à la solution qu'il avait proposée, en sa qualité de rapporteur, à la mission, laquelle avait conféré au juge d'instruction la faculté de s'opposer à la transmission des copies au client de l'avocat.

Le rapporteur a ensuite indiqué que les deux arrêts rendus par l'assemblée plénière de la Cour de cassation le 30 juin 1995 avaient souligné le problème en confirmant que l'article 114 du code de procédure pénale interdisait à l'avocat de transmettre la copie d'une pièce du dossier à son client.

Puis, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a présenté la proposition de loi n° 378 (1994-1995) déposée en juillet 1995 par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés pour remédier à la situation résultant de cette jurisprudence laquelle plaçait les avocats devant la nécessité de transgresser la loi pour assurer le plein exercice des droits de la défense.

Il a qualifié cette proposition de radicale dans la mesure où elle permettait aux parties d'obtenir des copies du dossier de l'instruction sans que quiconque ne puisse s'y opposer. Rappelant que les parties n'étaient pas tenues au secret de l'instruction, il a craint qu'une telle solution conduise à vider ledit secret de sa substance.

Il a contesté le bien-fondé de l'argumentation des signataires de la proposition de loi. Rappelant que, selon l'exposé des motifs de celle-ci, la législation actuelle conduirait à considérer le principal intéressé à l'instruction comme un étranger à sa propre affaire, à ignorer totalement le contenu du dossier s'il n'avait pas d'avocat et posait un problème de conformité avec la convention européenne des droits de l'homme, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a fait observer que toute personne mise en examen pouvait être assistée par un avocat et que la Cour européenne des droits de l'homme n'avait pas considéré

une législation ne prévoyant pas la remise de copies aux parties comme contraire aux droits de la défense au sens de la convention précitée.

Il a ensuite abordé la solution proposée par M. Michel Dreyfus-Schmidt, en sa qualité de rapporteur, lors de l'examen par la commission, le 8 novembre 1995, de la proposition de loi. Il a indiqué que ce dernier avait prévu des limites à la transmission des copies de pièces du dossier en permettant au juge d'instruction de s'y opposer et en interdisant non seulement leur publication mais aussi leur transmission à des tiers pour des besoins autres que ceux de la défense.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a rappelé que la commission avait rejeté la solution de M. Michel Dreyfus-Schmidt, estimant préférable d'intégrer cette question dans une réflexion d'ensemble sur le secret de l'instruction et la présomption d'innocence.

Après avoir précisé que cette position avait conduit M. Michel Dreyfus-Schmidt à se démettre de son rapport, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a demandé à la commission de confirmer sa position et donc de ne pas adopter la proposition de loi.

**M. Jacques Larché, président**, a indiqué que les journées d'initiative parlementaire, permettant à chaque Assemblée de fixer une fois par mois son ordre du jour, devraient notamment conduire à examiner en séance publique des textes émanant de l'opposition. Il a néanmoins souligné que ce souci ne préjugerait en rien de la position de la commission sur les propositions en question.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est déclaré déçu par les conclusions du rapporteur, qu'il a assimilées à un déni de justice.

Il a rappelé que la proposition de loi avait pour objet de régler un problème irritant en modifiant une législation qui conduit les avocats à méconnaître la loi pour assurer le plein exercice des droits de la défense.

Il a estimé que le souhait manifesté par la commission de mener une réflexion d'ensemble sur le secret de l'instruction aurait dû logiquement conduire le rapporteur à proposer un dispositif complet inspiré des conclusions de la mission d'information.

Sur le fond, il a considéré qu'une solution limitée à la transmission des copies du dossier de l'instruction ne revenait pas à vider le secret de l'instruction de sa substance dès lors que serait appliqué l'article 38 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, interdisant la publication des actes de procédure criminelle ou correctionnelle avant leur lecture en audience publique.

Il a ajouté que la nécessité pour une partie d'obtenir la copie de certaines pièces, notamment des rapports d'expertise, conduisait à des transgressions quotidiennes de la loi justifiant l'adaptation de celle-ci à la réalité. Il a enfin évoqué les propos tenus par le garde des sceaux devant le Syndicat des avocats de France (S.A.F.) selon lesquels la transmission de copies du dossier à une partie pourrait être autorisée sous certaines conditions, destinées notamment à assurer la sécurité des témoins.

**M. Jacques Larché, président**, a fait observer à M. Michel Dreyfus-Schmidt que le rapporteur, loin de commettre un " déni de justice ", avait exposé une position claire, à savoir le rejet de la proposition. Il a indiqué que la commission serait appelée à se prononcer sur cette position et que, dans l'hypothèse où elle suivrait son rapporteur, le Sénat serait appelé, en vertu de l'article 42 (6, c) de son règlement, à se prononcer sur ses conclusions négatives.

**M. Robert Badinter** a estimé nécessaire de modifier rapidement l'article 114 du code de procédure pénale, sans attendre le dépôt, au demeurant aléatoire, d'un projet de loi réformant l'ensemble de la procédure pénale ou tout au moins la législation relative au secret de l'instruction.

Il a considéré comme indispensable de remédier à une situation conduisant les avocats à transgresser constam-

ment la loi pour des raisons évidentes liées au bon exercice des droits de la défense. Il a indiqué que la transmission de copies du dossier d'instruction à des experts ou aux clients correspondait à une pratique constante liée à la technicité croissante des dossiers.

Tout en reconnaissant la possibilité de prévoir certaines exceptions dans des affaires sensibles, telles que celles liées au terrorisme, il a estimé nécessaire de modifier modestement une législation obsolète bien que, a-t-il reconnu, ni la jurisprudence de la cour européenne ni la convention européenne des droits de l'homme ne l'imposent. En conclusion, il a souligné que la proposition de loi permettait de régler un problème simple qui pouvait être abstrait d'autres réformes d'importance.

**M. Michel Rufin** a fait observer que la plupart des personnes entendues par la commission lors de la journée d'auditions du 8 juin 1994 n'avait pas jugé utile de modifier la législation sur le secret de l'instruction. Il a illustré son propos en évoquant l'intervention du professeur Jean Pradel, lequel avait estimé que l'application des textes existants permettrait d'assurer un juste équilibre entre le respect des droits fondamentaux de la personne et le bon fonctionnement de la justice.

Il s'est en conséquence déclaré partisan de l'adoption de la position du rapporteur.

**M. Robert Badinter** lui a objecté que la proposition de loi ne concernait pas les relations entre la presse et l'avocat ou son client, mais seulement les relations entre l'avocat et son client.

Il s'est déclaré partisan d'une modification à minima de l'article 114 du code de procédure pénale autorisant les avocats à se faire délivrer, sous leur responsabilité, copies de tout ou partie des pièces du dossier pour leur usage exclusif et celui de leur client. Il a précisé que, dans la mesure où l'ordre public serait menacé par cette transmission, le juge d'instruction pourrait s'y opposer.



**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a indiqué que la solution préconisée par M. Robert Badinter était très proche de la proposition n° 16 de la mission d'information et qu'il y était opposé non sur le fond mais en raison de la nécessité d'une modification globale de la législation tenant au secret de l'instruction. Il a estimé que l'on ne pouvait isoler un élément des propositions de la mission, lesquelles formaient un tout cohérent.

Il s'est par ailleurs engagé à interroger le garde des sceaux en séance publique pour obtenir de sa part l'engagement de soumettre rapidement au Parlement un projet de réforme globale de la procédure pénale dans lequel pourrait s'insérer la question de la communication des pièces.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a de nouveau regretté que le rapporteur n'ait pas au moins proposé de reprendre la proposition n° 16 de la mission d'information tout en maintenant qu'elle n'écartait pas tout risque de sanctions pour l'avocat puisque la transmission des pièces se ferait sous " la seule responsabilité " de celui-ci.

A titre personnel, **M. Maurice Ulrich** a approuvé la position du rapporteur et a également appelé de ses voeux une réflexion d'ensemble sur la procédure pénale.

**M. François Blaizot** a en revanche fait part de son souci de modifier sans délai l'article 114 du code de procédure pénale pour réformer une législation qu'il a qualifiée de " moyenâgeuse ".

**M. Pierre Fauchon** a approuvé la position du rapporteur, estimant qu'il ne fallait pas dramatiser la situation actuelle dans la mesure où, en pratique, les avocats transmettent des copies du dossier à leurs clients sans être poursuivis. Il a estimé que le rejet de la proposition de loi permettrait de hâter le dépôt d'un texte d'ensemble sur la procédure pénale. Enfin, il a considéré que la transmission des copies du dossier aux parties devait être précédée d'une modification de l'article 38 de la loi du 29 juillet 1881 afin de rendre cette disposition opération-

nelle. Il a jugé que l'inapplication de celle-ci résultait notamment du fait que seul le parquet pouvait y recourir.

A l'issue de cet échange de vues, la commission, suivant la proposition de son rapporteur, **a adopté des conclusions négatives sur la proposition de loi n° 378 (1994-1995).**

La commission a enfin procédé, sur le rapport de **M. Christian Bonnet**, à l'examen du **projet de loi n° 93 (1995-1996)** adopté par l'Assemblée nationale, modifiant la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relatif à la **commission pour la transparence financière de la vie politique.**

**M. Christian Bonnet, rapporteur**, a d'abord souligné l'extension considérable -et à ses yeux excessive- du nombre des personnes tenues d'effectuer des déclarations de patrimoine en vertu de la loi organique du 19 janvier 1995 et de la loi simple du 8 février 1995. Il a indiqué que ce nombre était passé d'environ 350 à plus de 11.000, observant cependant qu'une évaluation précise était encore impossible du fait de la non parution du décret en Conseil d'Etat devant fixer la liste de certaines fonctions concernées (présidents, directeurs généraux et directeurs généraux-adjoints des entreprises nationales, des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial et des plus importants offices publics d'habitations à loyer modéré ou sociétés d'économie mixte).

Le rapporteur a rappelé que lors des travaux préparatoires des deux lois de 1995, il avait plusieurs fois attiré l'attention sur l'impossibilité pour une commission composée seulement de trois membres -le vice-président du Conseil d'Etat, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes- de traiter un aussi grand nombre de dossiers, comme lui en avait d'ailleurs fait part son président à l'époque, M. Marceau Long.

**M. Christian Bonnet, rapporteur**, y a vu la nouvelle preuve des inconvénients à légiférer trop vite et sous la pression de l'opinion publique.

Il a ensuite exposé que le projet de loi avait trois principaux objets :

- porter de trois à quinze membres l'effectif de la commission pour la transparence financière, moyennant l'adjonction aux trois membres actuels -membres de droit- de quatre présidents de section ou conseillers d'Etat, quatre hauts magistrats de la Cour de cassation et quatre hauts magistrats de la Cour des comptes. Le rapporteur a précisé qu'il s'agirait de personnalités élues par leur juridiction parmi ses membres, en activité ou honoraires, cette seconde faculté ayant été ajoutée par l'Assemblée nationale en première lecture ;

- permettre à la commission de bénéficier du concours de rapporteurs désignés parmi les membres du Conseil d'Etat ou des magistrats des ordres judiciaire et administratif, ces rapporteurs n'ayant pas voie délibérative ;

- prévoir que des fonctionnaires pourraient être mis à disposition de la commission.

Le rapporteur a indiqué que le projet de loi précisait en outre que le secrétaire général de la commission -actuellement un des secrétaires généraux-adjoints du Conseil d'Etat- serait désormais nommé par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, sur proposition des trois membres de droit.

Il a par ailleurs signalé que les moyens budgétaires de la commission seraient accrus, notamment pour lui permettre de s'équiper en dispositifs de sécurité (chambres fortes, etc...) destinés à assurer la confidentialité des déclarations de patrimoine.

En conclusion, le rapporteur a estimé que le renforcement des effectifs et des moyens de la commission était devenu inévitable à partir du moment où ses tâches avaient été accrues à ce point.

Il s'est cependant déclaré préoccupé par les fonctions susceptibles d'être confiées aux fonctionnaires mis à disposition, soulignant qu'ils ne devraient en aucun cas exercer

celles de rapporteur. Il a par ailleurs insisté pour que ces fonctionnaires soient particulièrement tenus au secret, la loi pénale punissant d'ailleurs d'un an d'emprisonnement et de 300.000 francs d'amende le fait de divulguer ou de publier en dehors du rapport de la commission quelque information que ce soit sur les déclarations de patrimoine.

**M. Jacques Larché, président,** a rappelé que le Sénat avait été très réticent à la perspective d'étendre aussi largement l'obligation de déclarer son patrimoine, la concession faite sur ce point à l'Assemblée nationale en commission mixte paritaire n'ayant pas eu d'autre motif que de préserver les autres compromis obtenus par le Sénat.

**M. Guy Allouche** a reconnu que l'insuffisance des moyens de la commission pour la transparence financière de la vie politique était déjà manifeste lors de la discussion des deux lois de 1995. Pour autant, il s'est déclaré convaincu de l'utilité de cette réforme, le dernier rapport de cette commission mettant en évidence certains abus, même si pour le moment aucune poursuite n'était engagée. Il a par ailleurs admis que le régime actuel, du fait de son ampleur, comportait un certain risque pour la confidentialité des déclarations de patrimoine.

**M. Paul Masson** a estimé que tôt ou tard se poserait " le problème du secret de l'instruction " des déclarations de patrimoine, à son avis impossible à garantir durablement du fait que la presse chercherait toujours à s'emparer d'informations de ce type. Il y a vu " un nouveau gisement à la disposition de ceux qui vivent du scandale ". Peu convaincu du caractère réellement dissuasif des sanctions pénales prévues par la loi du 11 mars 1988 mais soucieux de limiter le risque de dérive, il s'est interrogé sur la possibilité d'imposer le serment aux membres de la commission et aux fonctionnaires mis à disposition de celle-ci.

**M. Robert Badinter** a écarté cette perspective eu égard à la qualité des membres de la commission -des membres du Conseil d'Etat et des magistrats de la Cour de

cassation et de la Cour des comptes- observant d'ailleurs que les magistrats étaient déjà assermentés.

**M. Christian Bonnet, rapporteur**, a partagé ce point de vue, estimant qu'un serment n'ajouterait rien au dispositif existant.

Après une observation de **M. Lucien Lanier**, **M. Maurice Ulrich** a estimé qu'il pouvait être jugé prématuré d'augmenter dès à présent les moyens de la commission pour la transparence financière de la vie politique, alors même que le nombre des personnes concernées par l'obligation de déclaration de patrimoine ne serait connu précisément qu'une fois publié le décret en Conseil d'Etat évoqué par le rapporteur.

**M. Christian Bonnet, rapporteur**, a indiqué que d'après ses renseignements, ce décret avait déjà été examiné par le Conseil d'Etat et devrait être signé prochainement.

Sur proposition du rapporteur, la commission a décidé de proposer au Sénat **l'adoption définitive de ce projet de loi sous réserve que le ministre précise clairement en séance publique les limites du rôle des fonctionnaires mis à disposition de la commission pour la transparence financière de la vie politique.**

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE

**Jeudi 7 décembre 1995 - Présidence de M. James Bordas, vice-président** - La délégation a **entendu M. Michel Barnier, ministre délégué aux affaires européennes, sur les conclusions du groupe de réflexion présidé par M. Carlos Westendorp et chargé de préparer la Conférence intergouvernementale de 1996.**

**M. James Bordas, président**, a rappelé que ce groupe de réflexion était composé des représentants des ministres des affaires étrangères de chaque Etat membre, d'un représentant de la Commission européenne et de deux représentants du Parlement européen, et qu'il venait de terminer ses travaux. Il a indiqué que la réunion serait nécessairement brève en raison du départ du ministre délégué pour le sommet franco-allemand de Baden-Baden.

**M. Michel Barnier**, après s'être félicité des relations constructives entre la délégation du Sénat et le Gouvernement pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution, a remarqué que l'Union européenne était à la veille de plusieurs rendez-vous importants : le sommet de Baden-Baden, la conférence de Paris sur la Bosnie, et le Conseil européen de Madrid qui prendra des décisions concernant la mise en place de la monnaie unique. Il a souhaité que, dans ce contexte, le débat public permette aux Français de conserver une vision objective de la construction européenne, alors que certains tentent de présenter celle-ci comme la source des difficultés de l'heure.

Puis, **M. Michel Barnier** a abordé les résultats des travaux du " groupe Westendorp ". Celui-ci a tenu treize réunions, chacune d'une journée et demie ; il est parvenu à défricher le terrain en identifiant les problèmes à résoudre et en permettant la clarification des positions en présence. Conformément à l'optique proposée par la France, le

groupe propose de limiter la conférence dans le temps et de lui assigner un petit nombre d'objectifs fondamentaux : réconcilier les citoyens avec l'Europe, notamment par des avancées concrètes sur les problèmes de sécurité intérieure ; adapter les institutions pour assurer leur fonctionnement avec 20 ou 25 Etats membres ; donner une " visibilité " à la politique extérieure et de sécurité commune.

Le ministre a ensuite souhaité que la conférence adopte une vision de la modification des traités plus politique que celle qui avait prévalu lors de la négociation du Traité de Maastricht. Les opinions doivent être informées et le débat doit être le plus large possible ; par ailleurs, la conférence n'est qu'une étape au sein d'une série d'échéances entre lesquelles il faut éviter les interférences : début des négociations d'élargissement, renégociation du traité de l'UEO, troisième phase de l'Union économique et monétaire (UEM), définition des perspectives budgétaires après 1999. Dans ce cadre, un consensus est apparu au sein du " groupe Westendorp " pour que la conférence de 1996 ne traite ni de l'UEM, ni de la réforme des politiques communes.

Puis, **M. Michel Barnier** a précisé les grandes orientations qu'il avait défendues au sein du groupe.

Concernant le premier pilier, il a plaidé pour que la décision à la majorité qualifiée soit généralisée (à condition toutefois que soit introduite une nouvelle pondération des voix correspondant davantage au poids respectif des Etats membres), et pour que la Commission européenne redevienne un organisme collégial dont l'effectif serait ramené à une quinzaine de membres et dont le président, choisi par le Conseil européen et le Parlement européen, formerait lui-même son équipe. Il a toutefois indiqué qu'une telle approche suscitait de fortes réticences parmi les " petits " Etats. Par ailleurs, il s'est prononcé en faveur d'une simplification et d'une clarification du rôle du Parlement européen.

A propos du deuxième pilier, il a jugé nécessaire que soit nommé un haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), nommé par le Conseil européen et responsable devant lui, tout en précisant qu'une telle formule n'avait de sens qu'en supposant l'existence au sein des Etats membres de la volonté politique de donner corps à la PESC au lieu d'accepter une relégation au second plan par rapport aux Etats-Unis, y compris dans les affaires européennes. Après avoir indiqué que ce haut représentant pourrait assurer en même temps la fonction de secrétaire général de l'UEO, il a indiqué que le problème des relations entre le deuxième pilier et le premier pilier (au sein duquel la Commission gère les crédits des actions extérieures de la Communauté) restait posé.

Enfin, au sujet du troisième pilier, il a plaidé pour le réalisme et le pragmatisme, qui commandent de rechercher pour chaque domaine l'approche la plus efficace, qui peut être selon les cas un mécanisme intergouvernemental renforcé ou une formule à mi-chemin entre l'approche intergouvernementale et l'approche communautaire. Il s'est prononcé pour une association plus étroite des Parlements nationaux dans ce domaine sensible, par l'intermédiaire d'un haut conseil parlementaire qui serait également compétent en matière d'interprétation du principe de subsidiarité ; il a toutefois souligné que la France avait des difficultés pour rallier ses partenaires à cette suggestion.

Concluant son exposé, **M. Michel Barnier** a estimé que la conférence de 1996 aurait à affronter de sérieux obstacles pour obtenir l'unanimité nécessaire : les réticences des "petits" pays, la tradition de neutralité de plusieurs Etats, le malaise des nouveaux adhérents et la réserve très marquée des Britanniques vis-à-vis de toute évolution importante, sauf en ce qui concerne le deuxième pilier. Il a estimé que, dans ce contexte, la qualité de la relation franco-allemande restait plus que jamais la condition de tout progrès.



**M. Yves Guéna** a indiqué que, compte tenu de la brièveté de la réunion, il s'en tiendrait à deux remarques. Il a tout d'abord estimé que le groupe Westendorp avait fait un inventaire complet des problèmes. Puis il a souligné la nécessité, pour rapprocher l'Europe des citoyens, de renforcer l'association des Parlements nationaux. Il a rappelé que, à la suite de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) de Paris, une partie des Assemblées participant à la COSAC avait créé un groupe de réflexion interparlementaire (où les autres Assemblées étaient le plus souvent représentées par un observateur) qui avait conclu à la nécessité de donner une base légale à l'association des Parlements nationaux par le biais d'une instance telle que la COSAC, de permettre à celle-ci de débattre au sujet des grandes orientations de l'Union en présence des autorités compétentes (par exemple le haut représentant pour la PESC, s'il est décidé de le nommer), et de lui permettre également de s'exprimer sur les questions de subsidiarité. Il s'est déclaré persuadé que l'absence de telles dispositions gênerait la ratification du futur traité.

**M. Paul Masson**, après avoir déclaré que la position esquissée par le ministre lui paraissait globalement raisonnable, a insisté à son tour sur la nécessité de conforter le rôle des Parlements nationaux. Il a indiqué que, lors de son audition par la commission de l'intérieur du Bundestag, au sujet des problèmes d'application des accords de Schengen, il avait observé que les membres de cette commission étaient très désireux de nouer un dialogue interparlementaire au sujet du troisième pilier.

**M. Michel Barnier**, approuvé par M. Claude Estier, s'est étonné que, dans ces conditions, le Bundestag n'ait pas été représenté lors de la dernière COSAC.

**M. Paul Masson** a remarqué que ce n'étaient sans doute pas les mêmes parlementaires qui étaient concernés. Poursuivant son propos, il a souhaité attirer l'attention du ministre, compte tenu de la brièveté de la réunion, sur le seul problème du fonctionnement du troisième pilier

en ce qui concerne le trafic de stupéfiants. Comment mener une politique efficace dans ce domaine, s'est-il interrogé, alors qu'un des Etats membres refuse de jouer le jeu ? Il faut placer les Pays-bas devant leurs responsabilités, a-t-il plaidé, car la drogue a cessé d'être une question particulière et un épiphénomène : le trafic de drogue sous-tend aujourd'hui une partie importante des phénomènes de délinquance et d'insécurité, de terrorisme, et de circulation de l'argent sale.

**M. Pierre Fauchon** s'est inquiété de la mise en place d'un organe nouveau pour la PESC, y voyant une source de rivalités et de conflits. Ceux qui veulent faire de la PESC un aigle à trois ou quatre têtes ne peuvent souhaiter réellement son efficacité, car les problèmes de la coopération entre un éventuel haut représentant et les organismes existants risquent d'être insolubles. Mieux vaudrait s'appuyer sur les institutions actuelles, notamment la Commission européenne, en renforçant leur coopération.

Puis il a exprimé son scepticisme sur l'idée de mieux enraciner l'Union par l'intermédiaire des Parlements nationaux. Cette idée va conduire à une dilution des responsabilités et provoquer des conflits ; mieux vaut s'appuyer sur le Parlement européen dont le fonctionnement devrait être amélioré. Des progrès ont déjà été réalisés pour mieux associer les Parlements nationaux, d'autres sont peut-être à faire, mais ces démarches en restent nécessairement à l'échelon national : seul le Parlement européen a la dimension européenne.

Enfin, il a déploré que le troisième pilier reste régi par des procédures intergouvernementales d'une extrême lenteur, qui sont celles du XIXème siècle. L'actualité rend ridicule la timidité des progrès dans ces matières . Il convient d'introduire dans ce domaine des méthodes de décision par un vote à la majorité qualifiée, avec une meilleure pondération des voix, et confier la gestion des problèmes à des organes communs.

**M. Denis Badré**, après s'être associé aux propos de M. Pierre Fauchon, a souhaité que, dans le contexte actuel, l'Europe ne devienne pas un bouc émissaire. Il a jugé nécessaire pour cela que chaque étape de la construction européenne, et en premier lieu la conférence de 1996, apparaisse comme un moment d'une démarche constructive et maîtrisée s'intégrant dans une vision globale et participant d'un grand dessein politique.

**M. Michel Barnier, ministre délégué aux Affaires européennes**, a regretté à son tour que les difficultés du moment conduisent certains à faire de la construction européenne un bouc émissaire. Il n'est ni juste ni vrai d'affirmer que le Traité de Maastricht, qui a été ratifié par le peuple, soit la raison de toutes les faiblesses françaises. Il est trop facile de chercher chez les autres les raisons de ses propres problèmes. L'obligation de réduire les déficits ne serait pas moins impérieuse sans Maastricht : il s'agit d'une obligation avant tout nationale. Quelle est la souveraineté, quelle est la liberté d'action d'un pays dont les finances publiques et sociales sont grevées de lourds déficits ? En réalité, la construction européenne est un miroir qui oblige à la lucidité. Dans une économie de plus en plus mondialisée, chaque pays est amené à se comparer et à être comparé aux autres. Les responsables politiques doivent l'expliquer et ne pas craindre d'engager le débat sur l'Europe : rien ne serait pire que le silence, alors que la construction européenne parvient à des échéances capitales. Dans les difficultés actuelles, le Gouvernement doit pouvoir compter sur la solidarité de toute la majorité, mais aussi sur l'objectivité de tous les autres, dès lors qu'il s'agit de notre avenir dans l'Europe.

Puis le ministre a assuré M. Yves Guéna de sa détermination à plaider la cause des Parlements nationaux, dès lors qu'il ne s'agit pas de bouleverser l'équilibre des pouvoirs, ni de confondre les rôles respectifs des Parlements nationaux et du Parlement européen. Il a estimé à ce propos qu'un nouveau mode d'élection des parlementaires européens pourrait contribuer à la clarification de leur

rôle et a souhaité que la délégation du Sénat fasse connaître au Gouvernement en 1996 ses idées dans ce domaine.

Répondant ensuite à M. Pierre Fauchon, le ministre a estimé que la détermination de la PESC relevait nécessairement des chefs d'Etat ou de Gouvernement. Dès lors, ou bien chaque Etat membre mène sa propre diplomatie, ou bien une solidarité diplomatique est instaurée entre les Etats, ce qui suppose que ceux-ci disposent d'un instrument commun. Celui-ci ne doit pas nécessairement être un organe nouveau : on peut concevoir par exemple qu'il s'agisse du secrétariat général du Conseil, dès lors que celui-ci serait doté d'un statut plus politique. Ensuite devra être imaginé un mécanisme de travail en commun avec la Commission européenne, qui pourrait par exemple consister en l'obligation pour la Commission de formuler une proposition lorsque cela lui est demandé. Quoi qu'il en soit, on ne peut s'en tenir au système actuel : il ne serait ni réaliste, ni démocratique de confier au vice-président de la Commission européenne chargé de la PESC la mission d'incarner celle-ci ; par ailleurs, la présidence du Conseil par rotation ne permet pas à l'Union de disposer de la continuité indispensable, ce qui la place en situation d'infériorité par rapport aux Etats-Unis.

Répondant enfin à M. Paul Masson, **M. Michel Barnier** a déclaré partager ses préoccupations concernant le trafic de drogue et l'attitude des Pays-bas. Il a souligné que l'élargissement à l'Est pourrait encore aggraver ce problème, les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale pouvant paraître fragiles et vulnérables au développement du grand banditisme. Les progrès du troisième pilier sont un des aspects de l'acquis communautaire que les futurs nouveaux adhérents devront, le moment venu, accepter d'intégrer pleinement. Au demeurant, pour les pays candidats, le souci de sécurité est une motivation au moins aussi importante que l'intégration à un grand marché.

**PROGRAMME DE TRAVAIL  
DES COMMISSIONS ET DÉLÉGATIONS  
POUR LA SEMAINE DU 11 AU 16 DÉCEMBRE 1995**

**Commission des Affaires économiques et du Plan**

**Mercredi 13 décembre 1995**

*à 9 heures 30 (Salle n° 263) :*

- Examen du rapport en deuxième lecture de MM. Jean-François Le Grand et Jacques Rocca Serra sur le projet de loi n° 106 (1995-1996), modifié par l'Assemblée nationale, relatif aux transports.

- Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 394 (1994-1995) relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer (M. Jean Huchon, rapporteur).

*16 heures (Salle Médecis) :*

- Audition de M. François Fillon, Ministre délégué auprès du ministre de l'Industrie, de la Poste et des Télécommunications, chargé de la Poste, des Télécommunications et de l'Espace, sur les projets de directives européennes relatives à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications, à l'ouverture complète du marché des Télécommunications à la concurrence et aux communications mobiles et personnelles (E 467, E 508 et E 509).

à 17 heures :

- Examen des amendements aux conclusions de la commission sur la proposition de résolution n° 91 (1995-1996) de M. René Trégouët sur :

- la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications : garantir le service universel et l'interopérabilité en appliquant les principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP) (n° E-467),

- le projet de directive de la Commission modifiant la directive de la Commission n° 90/388/CEE et concernant l'ouverture complète du marché des télécommunications à la concurrence (n° E-508),

- et le projet de directive de la Commission modifiant la directive de la Commission n° 90/388/CEE en ce qui concerne les communications mobiles et personnelles (n° E-509),

(Rapport n° 112 (1995-1996), de M. Pierre Hérisson, mis en distribution le jeudi 7 décembre 1995)

*Délai limite fixé pour le dépôt, auprès du Secrétariat de la commission, des amendements à la proposition de résolution adoptée par la commission : mardi 12 décembre 1995 à 17 heures.*

- Adoption de la Résolution de la commission sur cette proposition et ces projets de directives.

**Commission des Affaires étrangères**

**Mardi 12 décembre 1995**

*à 16 heures 15*

Salle n° 216

- Audition de M. Hervé de Charette, ministre des Affaires étrangères.

**Mercredi 13 décembre 1995**

*à 10 heures*

Salle n° 216

- Désignation de rapporteurs sur les projets de loi :

- n° 116 (1995-1996) autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République d'Ouzbékistan sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements ;

- n° 117 (1995-1996) autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République d'Albanie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

- Communication du Président et échange de vues sur le projet de loi de finances rectificative pour 1995.

- Examen du rapport de M. Serge Vinçon sur le projet de loi n° 88 (1995-1996) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Sultanat d'Oman sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

- Examen du rapport de M. Hubert Durand-Chastel sur le projet de loi n° 89 (1995-1996) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République

française et le Gouvernement de Roumanie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un protocole).

## **Commission des Affaires sociales**

**Lundi 11 décembre 1995**

Salle n° 213

*à 15 heures :*

- Nomination d'un rapporteur et auditions sur le projet de loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale.

- Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) : M. Jean-Marie Spaeth, président, qui s'exprimera en outre au nom de la Confédération française démocratique du travail (CFDT).

*à 15 heures 45 :*

- Syndicat national des médecins, chirurgiens, spécialistes et biologistes des hôpitaux publics (SNAM-HP) : M. Claude Degos, président.

- Intersyndicat national des praticiens hospitaliers (INPH) : M. Francis Peigné, président.

*à 16 heures 30 :*

- Fédération nationale des praticiens des hôpitaux généraux (FNAP) : M. Georges Mallard, président.

- Coordination syndicale des médecins, biologistes et pharmaciens des hôpitaux publics : M. François Aubart, responsable.



à 17 heures 15 :

- Syndicat national des cadres hospitaliers (SNCH) :  
M. Jacques Coz, président.

à 17 heures 45 :

- Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) : M. Jean-Luc Cazette, président, M. Jean-Louis Buhl, directeur.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 68 (1995-1996) tendant à permettre le départ à la retraite anticipée pour les anciens combattants en Afrique du Nord, de 1952 à 1962, demandeurs d'emploi en fin de droits, dès l'âge de 55 ans.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 92 (1995-1996) présentée par M. Charles Metzinger en application de l'article 73 bis du règlement, sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 86/378/CEE relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale (n° E 450).

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 94 (1995-1996), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à favoriser l'expérimentation relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail et modifiant l'article 39 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

**Mardi 12 décembre 1995**

Salle n° 213

**Auditions sur le projet de loi autorisant le Gouvernement,  
par application de l'article 38 de la Constitution,  
à réformer la protection sociale**

*à 9 heures :*

- Syndicat des Médecins Libéraux (SML) : M. Dinorino Cabrera.

*à 9 heures 30 :*

- M.G. FRANCE : M. Richard Bouton, président.

*à 10 heures :*

- Fédération hospitalière de France (FHF) : M. Philippe Cadène, délégué général.

*à 10 heures 30 :*

- Confédération des Syndicats Médicaux de France (CSMF) : M. Claude Maffioli, président.

*à 11 heures :*

- Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés à but non lucratif (FEHAP) : M. François Delafosse, président ; M. Daniel Frachon, directeur général.

- Fédération française intersyndicale des établissements d'hospitalisation privée (FFIEP) : M. Louis Serfaty, président.

- Union Hospitalière Privée (UHP) : M. Alain Coulomb, délégué général.

à 12 heures :

- Fédération des Médecins de France (FMF) : M. Jean Gras, président.

à 14 heures 45 :

- Examen du rapport sur le projet de loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale.

- Examen des amendements éventuels aux conclusions de la commission sur la proposition de loi n° 83 (1995-1996) de M. Claude Huriet, relative aux conditions de développement des thérapies génique et cellulaire.

**Mercredi 13 décembre 1995**

à 9 heures 30

Salle n° 213

- Examen en première lecture du rapport de M. Louis Souvet sur le projet de loi n° 87 (1995-1996) en faveur du développement des emplois de services aux particuliers.

**Jeudi 14 décembre 1995**

Salle n° 213

à 9 heures :

- Examen des amendements sur le projet de loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale (début).

*à l'issue de la discussion générale et de l'examen des éventuelles motions de procédure en séance publique :*

- Examen des amendements sur le projet de loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale (fin).

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

**Mercredi 13 décembre 1995**

*à 15 heures*

Salle de la Commission

- Sous réserve de sa transmission par l'Assemblée nationale, examen du projet de loi n° 2357 (AN, Xème législature) de finances rectificative pour 1995 (M. Alain Lambert, rapporteur général).

- Désignation de candidats pour représenter le Sénat, au sein des organismes extraparlimentaires suivants :

- conseil d'administration de l'établissement public de financement et de restructuration créé dans le cadre du plan de redressement du Crédit lyonnais ;

- conseil d'administration de l'établissement public de réalisation de défaisance créé dans le cadre du plan de redressement du Comptoir des entrepreneurs ;

- commission centrale du classement des débits de tabac.

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

**Mardi 12 décembre 1995**

*à 10 heures*

Salle n° 207

- Examen des amendements éventuels à la proposition de loi n° 378 (1994-1995) de M. Michel Dreyfus-Schmidt

autorisant un accès direct à leur dossier des personnes mises en examen (rapporteur : M. Charles Jolibois).

**Mercredi 13 décembre 1995**

*à 9 heures 30*

Salle n° 207

- Nomination de rapporteurs pour les textes suivants :

- **Projet de loi n° 103 (1995-1996) modifiant le code de la propriété intellectuelle en application de l'accord instituant L'Organisation mondiale du commerce ;**

- **Proposition de loi n° 86 (1995-1996) de M. Serge Mathieu, relative à la polygamie.**

- Examen des rapports sur les textes suivants :

- **Projet de loi d'habilitation n° 100 (1995-1996) adopté par l'Assemblée nationale, relatif au statut général des fonctionnaires de la collectivité territoriale, des communes et des établissements publics de Mayotte (rapporteur : M. François Blaizot) ;**

- **Projet de loi d'habilitation n° 101 (1995-1996) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'extension et à l'adaptation de la législation en matière pénale aux Territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte (rapporteur : M. Jean-Marie Girault) ;**

- **Projet de loi n° 104 (1995-1996) adopté par l'Assemblée nationale, portant dispositions diverses relatives aux Territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon (rapporteur : M. Jean-Marie Girault).**

- Examen du rapport en deuxième lecture de M. Michel Rufin, sur le projet de loi n° 109 (1995-1996) modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la partie législative du code général des collectivités territoriales.

## **Délégation du Sénat pour l'Union européenne**

**Mercredi 13 décembre 1995**

**Salle n° 261**

*à 11 heures :*

- Communication de M. Yves Guéna sur les conclusions du groupe de réflexion, présidé par M. Carlos Westendorp, chargé de préparer la Conférence intergouvernementale de 1996.

- Examen des propositions d'actes communautaires E.510 à 513 et 515 à 524.

*à 15 heures :*

- Présentation d'un projet de rapport d'information de M. Gérard Delfau sur l'action communautaire en matière postale (proposition d'acte communautaire E.474).

- Communication de M. Robert Badinter sur l'aide humanitaire de la Communauté (proposition d'acte communautaire E.445).