

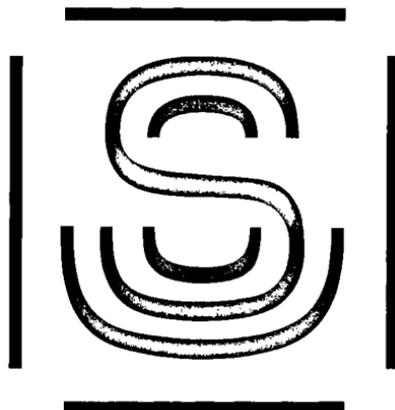
LE SENAT

ISSN 1240 8417

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 11 – SAMEDI 16 DÉCEMBRE 1995

SESSION ORDINAIRE 1995-1996



SOMMAIRE

Affaires économiques	1767
Affaires étrangères	1789
Affaires sociales	1801
Finances	1873
Lois	1893
Commission mixte paritaire	1907
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	1927
Programme de travail pour la semaine du 18 au 23 décembre 1995	1955

SERVICE DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires économiques	
• <i>Départements et territoires d'outre-mer. Zone dite des cinquante pas géométriques (Pjl n° 394)</i>	
- Examen des amendements	1767
• <i>Transports (Pjl n° 106)</i>	
- Examen du rapport en deuxième lecture	1770
• <i>Résolutions européennes - Télécommunications - Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative 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 (Ppr n° 91 - E.467, E.508 et E.509)</i>	
- 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.....	1772
- Examen des amendements	1782
- Adoption de la résolution de la commission	1787
 Affaires étrangères	
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	1794
• <i>Audition de M. Hervé de Charette, ministre des affaires étrangères</i>	1789
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 1995 (Pjl n° 119)</i>	
- Communication du président.....	1795
• <i>Défense - Loi de programmation militaire</i>	
- Communication du président.....	1796

• <i>Traités et conventions. Accord France-Gouvernement du Sultanat d'Oman (Pjl n° 88)</i>	
- Examen du rapport.....	1797
• <i>Traités et conventions. Accord France-Gouvernement de Roumanie (Pjl n° 89)</i>	
- Examen du rapport.....	1800

Affaires sociales

• <i>Nominations de rapporteurs</i>	1823
• <i>Protection sociale - Réforme de la protection sociale</i>	
- Auditions :	
• M. Jean-Marie Spaeth, président de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)	1801
• M. Claude Degos, président du syndicat national des médecins, chirurgiens, spécialistes et biologistes des hôpitaux publics (SNAM-HP)	1808
• M. Francis Peigné, président de l'intersyndicat national des praticiens hospitaliers (INPH)	1808
• M. Georges Mallard, président de la fédération nationale des praticiens des hôpitaux généraux (FNAP).....	1813
• M. Louis Ducreux, représentant du syndicat des médecins anesthésistes réanimateurs des hôpitaux non universitaires (SMARHNU).....	1813
• Mme Gaudeau-Toussaint, présidente du syndicat national des biologistes des hôpitaux (SNBH).....	1813
• M. Skurnik, représentant de la coordination syndicale des médecins, biologistes et pharmaciens des hôpitaux publics (CSMBP-HP).....	1813
• M. Jacques Coz, président du syndicat national des cadres hospitaliers (SNCH)	1819
• M. Jean-Louis Buhl, directeur de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).....	1821
• M. Dinorino Cabrera, syndicat des médecins libéraux (SML).....	1827
• M. Philippe Sopéna, premier vice-président du syndicat M.G. France	1831

	Pages
	—
• M. Henri Campillon, de la fédération hospitalière de France (FHF)	1834
• M. Claude Maffioli, président de la confédération des syndicats médicaux de France (CSMF)	1839
• M. François Delafosse, président de la fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés à but non lucratif (FEHAP)	1843
• M. Daniel Frachon, directeur général de la fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés à but non lucratif (FEHAP)	1843
• M. Alain Coulomb, délégué général de l'union hospitalière privée (UHP)	1843
• M. Jean Gras, président de la fédération des médecins de France (FMF)	1846
- Examen du rapport	1860
- Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire	1869
- Examen des motions de procédure	1869
• <i>Résolutions européennes - Acte communautaire E 483 - Proposition de décision du conseil - Quatrième programme d'action communautaire à moyen terme sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes</i>	
- Communication	1827
• <i>Santé - Recherche - Conditions de développement des thérapies génique et cellulaire (Ppl n° 83)</i>	
- Examen des amendements	1850
• <i>Emploi - Développement des emplois de services aux particuliers (Pjl n° 87)</i>	
- Examen du rapport	1855
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil supérieur des prestations sociales agricoles</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat	1871
• <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	1871

Finances

• <i>Nomination de rapporteur</i>	1890
• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>	
- Examen des amendements aux articles non rattachés de la deuxième partie	1873-1881
- Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire	1881
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 1995 (Pjl n° 119)</i>	
- Examen du rapport.....	1883
• <i>Organisme extraparlamentaire - Commission centrale du classement des débits de tabac</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....	1890

Lois

• <i>Nomination de rapporteurs</i>	1893
• <i>Justice - Départements et territoires d'outre-mer - Loi d'habilitation - Extension et adaptation de la législation en matière pénale aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte (Pjl n° 101)</i>	
- Examen du rapport.....	1893
• <i>Fonction publique - Loi d'habilitation - Statut général des fonctionnaires de la collectivité territoriale, des communes et des établissements publics de Mayotte (Pjl n° 100)</i>	
- Examen du rapport.....	1897
• <i>Départements et territoires d'outre-mer - Dispositions diverses relatives aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon (Pjl n° 104)</i>	
- Examen du rapport.....	1898
• <i>Codification - Collectivités territoriales - Code général des collectivités territoriales - Partie législative (Pjl n° 109)</i>	
- Examen du rapport en deuxième lecture	1902

Commission mixte paritaire

- *Projet de loi de finances pour 1996* 1907

Délégation du Sénat pour l'Union européenne

- *Conférence intergouvernementale de 1996*
- *Communication* 1927
- *Schengen - Troisième conférence interparlementaire*
- *Communication* 1938
- *Résolutions européennes - Actes communautaires n°s E 510 à E 513, E 515 à E 525 - E 527 Examen des propositions*
- *E 510 - Communication de la Commission et proposition de directive du Conseil*
Développement des chemins de fer communautaires
Désignation d'un rapporteur 1941
- *E 511 - Proposition de décision du Conseil et communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil*
Promotion de l'efficacité énergétique dans l'Union européenne - SAVE II
Désignation d'un membre pour préparer une proposition de résolution 1943
- *E 512 - Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil*
Surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance
Désignation d'un membre pour procéder à un examen approfondi de cette proposition 1944
- *E 513 - Proposition de directive du Conseil - Propositions de règlements (CE) du Conseil*
Modalités d'affrètement et de formation des prix dans le domaine des transports nationaux et internationaux de marchandises par voie navigable dans la Communauté ; assainissement structurel dans la navigation intérieure ; aides accordées dans le domaine des transports par chemins de fer, route et voie navigable
Désignation du président de la délégation pour obtenir un supplément d'information sur ces textes 1945

	Pages
- <i>E 515 - Communication du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne</i> Sixième directive en matière d'harmonisation de la TVA, accords internationaux (article 30).....	1945
- <i>E 516 - Proposition de règlement (CE) du Conseil</i> Régime commun applicable aux importations de certains pays tiers.....	1945
- <i>E 517 - Proposition de décision du Conseil</i> Application des lignes directrices dans le domaine des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public Désignation d'un membre pour obtenir un supplément d'information sur cette proposition	1946
- <i>E 518 - Proposition de décision du Conseil</i> Application à titre provisoire d'un accord entre la Communauté européenne et la République socialiste du Vietnam modifiant l'accord sur le commerce des produits textiles et d'habillement paraphé le 15 décembre 1992 Désignation d'un membre pour procéder à un examen approfondi de cette proposition.....	1946
- <i>E 519 - Proposition de décision du Conseil</i> Accords entre la Communauté européenne, d'une part, et la République d'Islande, le Royaume de Norvège et la Confédération suisse, d'autre part, relatifs à certains produits de l'agriculture	1947
- <i>E 520 - Projet de directive du Parlement européen et du Conseil</i> Rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de gaz et de particules polluants provenant des moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers	1948
- <i>E 521 - Proposition de règlement (CE) du Conseil</i> Ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires communautaires pour certains produits agricoles et de la pêche originaires de Norvège et pour des chevaux vivants originaires de l'Islande	1948
- <i>E 522 - Projet de règlement (EURATOM, CE) du Conseil.....</i> Assistance aux nouveaux Etats indépendants et à la Mongolie dans l'effort d'assainissement et de redressement de leur économie Désignation d'un membre pour procéder à un examen approfondi de ce projet	1942

	Pages
	—
- <i>E 523 - Proposition de règlement (CE) du Conseil</i> Ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires communautaires pour certains produits agricoles et indus- triels	1948
- <i>E 524 - Proposition modifiée de décision du Parlement européen et du Conseil</i> Réseaux télématiques transeuropéens entre administra- tions	1948
- <i>E 525 - Proposition de décision du Conseil et proposition de règlement du Conseil</i> Accord de coopération en matière de pêches maritimes entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc Examen en urgence	1941
- <i>E 527 - Décision de la Commission</i> Accord de libre-échange entre la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et la Turquie, dans le domaine des produits couverts par le traité CECA Examen en urgence	1949
• <i>Résolutions européennes - Acte communautaire E-474 - Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil - Règles communes pour le développement des services postaux communautaire et l'amélioration de la qualité du service</i> - Présentation d'un projet de rapport d'information	1949
Programme de travail des commissions et délégations pour la semaine du 18 au 23 décembre 1995	1955

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 13 décembre 1995 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'examen des amendements déposés sur le projet de loi n° 106 (1995-1996) relatif à la zone dite des cinquante pas géométriques.

Au texte proposé par l'article premier pour 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, la commission a, sur proposition de **M. Jean Huchon, rapporteur**, émis un avis défavorable sur les amendements n°s 12, 13 et 14 présentés par MM. Rodolphe Désiré, Dominique Larifla, Claude Lise et les membres du groupe socialiste, après les interventions de M. Rodolphe Désiré, du rapporteur et du président.

Au texte proposé par l'article premier pour l'article L.89-2 du code du domaine de l'Etat, relatif aux cessions de terrains à titre gratuit, la commission a suivi les conclusions de son rapporteur, et donné un avis favorable à l'adoption d'un amendement n° 9 présenté par Mme Lucette Michaux Chevry, les membres du RPR et M. Pierre Lagourgue.

Au texte proposé par l'article premier pour l'article L.89-3 du code du domaine de l'Etat, relatif à la cession de biens à usage professionnel, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n° 15 présenté par MM. Rodolphe Désiré, Dominique Larifla, Claude Lise et les membres du groupe socialiste, après l'intervention du premier de ses auteurs qui a estimé que les conditions de détermination du prix de cession n'étaient pas satisfai-

santes, notamment parce qu'il ne serait pas établi " déduction faite des investissements réalisés par l'occupant " .

Puis, la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 26 présenté par M. Pierre Lagourgue.

Au texte proposé par l'article premier pour l'article L.89-4 du code du domaine de l'Etat, relatif aux cessions de terrains affectés à un usage d'habitation, la commission a émis un avis défavorable aux amendements n°s 16, 17 et 30 présentés par MM. Rodolphe Désiré, Dominique Larifla, Claude Lise et les membres du groupe socialiste, après l'intervention de **M. Rodolphe Désiré** qui a notamment fait observer que le système retenu par le projet de loi ne permettrait pas, selon lui, de prendre en compte la situation des détenteurs d'actes de cession datés d'avant 1955 et qu'il risquait d'accroître la complexité de la situation actuelle. Il a, en outre, estimé que la consultation des communes lors de l'établissement des différents zonages était un préalable indispensable à toute réforme.

Puis, la commission, suivant l'avis de son rapporteur, a donné un avis favorable à l'amendement n° 27 de M. Pierre Lagourgue.

Au texte proposé par l'article premier pour l'article L.89-5 du code du domaine de l'Etat, relatif à la gestion des espaces naturels, la commission a suivi les conclusions de **M. Jean Huchon, rapporteur**, en s'en remettant à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 18 présenté par MM. Rodolphe Désiré, Dominique Larifla, Claude Lise et les membres du groupe socialiste.

Elle a émis un avis favorable sur les amendements n°s 29 et 10 rectifié de M. Pierre Lagourgue, tendant à insérer dans l'article premier un chapitre additionnel portant dispositions spéciales relatives à la Réunion, et d'un article additionnel, sous ce chapitre, après l'article L.89-6 du code du domaine de l'Etat.

A l'article 2, relatif à l'octroi d'une aide exceptionnelle de l'Etat, la commission a donné mandat à son rapporteur de se prononcer sur l'amendement n° 28 présenté par

M. Pierre Lagourgue, après avoir entendu l'avis du Gouvernement.

A l'article 3, relatif à la création des agences pour la mise en valeur des espaces urbanisés, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n°19 présenté par MM. Rodolphe Désiré, Dominique Larifla, Claude Lise et les membres du groupe socialiste, après l'intervention de **M. Rodolphe Désiré et du rapporteur**.

A l'article 4, relatif à la mission des agences pour la mise en valeur des espaces urbanisés, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n° 21 présenté par MM. Rodolphe Désiré, Dominique Larifla, Claude Lise et les membres du groupe socialiste, après les interventions de **MM. Jean Huchon, rapporteur, Rodolphe Désiré et Jean François-Poncet, président**, ainsi qu'à l'amendement n° 22 des mêmes auteurs.

A l'article 6, relatif à la détermination des ressources des agences précitées, la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 23 présenté par MM. Rodolphe Désiré, Dominique Larifla, Claude Lise et les membres du groupe socialiste et apparenté.

A l'article 7, 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 des cinquante pas de la Guadeloupe, la commission a, suivant l'avis de son rapporteur, décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat, pour l'amendement n° 24 présenté par MM. Rodolphe Désiré, Dominique Larifla, Claude Lise et les membres du groupe socialiste.

A l'article 8, relatif à la création d'une taxe spéciale pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone des cinquante pas de la Martinique, la commission s'en est également remise à la sagesse du Sénat, pour l'amendement n° 25 présenté par MM. Rodolphe Désiré, Dominique Larifla, Claude Lise et les membres du groupe socialiste.

La commission a enfin décidé d'émettre un avis favorable à l'amendement n° 11 présenté par MM. Pierre

Lacour, Auguste Cazalet, André Dulait, Jean Delaneau et François Gerbaud, tendant à introduire un article additionnel après l'article 9.

La commission a ensuite procédé à l'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**.

M. Jean François-Poncet, président, a d'emblée fait part à la commission du souhait de M. Jacques Rocca Serra de se retirer du rapport.

Convenant que le projet de loi était examiné par le Sénat dans une période qui pouvait le faire apparaître d'une excessive modestie, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a rappelé que le projet avait pu être qualifié, en première lecture, de " fourre-tout " multimodal, mais est convenu que les différentes parties de son dispositif traduisaient une volonté de modernisation des transports et d'adaptation aux évolutions internationales, économiques et sociales.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a indiqué que l'Assemblée nationale avait adopté dix-sept articles du projet de loi dans la rédaction du Sénat, qu'elle avait complété le texte en matière de transport fluvial et qu'elle avait apporté des modifications sur moins de la moitié de ses dispositions. Il a précisé qu'elle avait fait porter l'essentiel de ces modifications sur :

- les dispositions relatives à la francisation des navires (articles premier et 2) ;

- les dispositions relatives à la sécurité en mer (articles 4 à 5 ter nouveau) avec l'introduction de deux articles nouveaux : l'article 5 bis, qui reprend, pour des raisons de présentation du projet de loi, l'essentiel de l'article 6 bis supprimé par ailleurs ; l'article 5 ter, qui dispose que la loi pénale française est applicable aux infractions commises au-delà de la mer territoriale dès lors que les conventions internationales et la loi le prévoient ;

- les dispositions relatives aux compétences des agents de l'Etat en mer (articles 6, 9 et 14) ;

- les dispositions relatives au transport aérien (articles 23 à 25) ;

- les dispositions relatives au transport routier (article 26).

Le rapporteur a ajouté que l'Assemblée nationale avait adopté -ce qui comblait une lacune mise en évidence par le Sénat- un titre IV nouveau comprenant des mesures relatives au transport fluvial.

L'article 28 (nouveau) tend à habiliter la compagnie nationale du Rhône à aménager la Saône entre Laperrière et Lyon, ce qui assure de bout en bout la compétence d'aménageur de cette compagnie sur l'ensemble de la liaison fluviale " Rhin-Rhône ". L'article 29 (nouveau) étend le nombre des personnels compétents pour percevoir la taxe et les péages au profit de l'établissement public Voies navigables de France.

Au total, le rapporteur a conclu qu'il restait au Sénat à examiner seize articles en deuxième lecture.

A l'issue de cet exposé, à l'article 5 (incinération en mer), la commission a adopté un amendement supprimant la référence au doublement des peines.

A l'article 23 (adaptation du code de l'aviation civile) après un débat auquel ont participé **MM. Fernand Tardy, Aubert Garcia, Jacques de Menou et M. Jean François-Poncet, président**, la commission a, sur proposition de son rapporteur, adopté un amendement au texte proposé par le paragraphe II de cet article pour l'article L.282-8 du code de l'aviation civile qui définit le régime de contrôle des personnes et des biens dans les aéroports. Cet amendement vise à permettre, lorsque des motifs de sécurité l'exigent, la visite manuelle des bagages de cabine par des agents de droit privé agréés par l'autorité publique et marque une position de conciliation entre

la rédaction retenue en première lecture par le Sénat, d'une part, et par l'Assemblée nationale, d'autre part.

Au même article 23, la commission a modifié le texte proposé par cet article pour l'article L.321-7 du code de l'aviation civile, dans le but de proposer une rédaction plus conforme aux principes posés par la Constitution, pour distinguer le domaine législatif du domaine réglementaire.

Puis à l'article 28 (extension des compétences d'aménageur de la Compagnie nationale du Rhône à la Saône de Laperrière à Lyon), la commission a adopté un amendement rédactionnel substituant le mot " amélioration " au mot " aménagement ".

Enfin, la commission a **adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.**

Au cours d'une seconde séance tenue l'après-midi, la commission a procédé, en présence de **M. René Monory, Président du Sénat**, et des membres des autres commissions ayant répondu à son invitation, à **l'audition 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.**

Le ministre a, tout d'abord, fait part de sa satisfaction de pouvoir s'exprimer devant la commission pour évoquer la proposition de résolution présentée, au nom de la commission, par M. Pierre Hérisson, à partir de celle déposée par M. René Trégouët. Il a ensuite procédé à un bref rappel du cadre général de son action.

Il a indiqué que, afin de préparer la libéralisation complète du secteur des télécommunications pour le 1er janvier 1998, conformément aux échéances communautaires, son principal objectif était de construire un modèle économique conciliant les principes d'un marché ouvert et les exigences du service public.

Il a précisé qu'à ce jour il existait deux modèles de libéralisation : le modèle anglais -très libéral- et le modèle

allemand -où le cadre juridique est très souple mais où les pouvoirs publics structurent fortement le marché- et qu'il s'agissait de mettre en place un modèle français. Selon lui, ce dernier doit être fondé sur la reconnaissance du fait que la concurrence est nécessaire et favorable à l'usager tout en s'attachant à assurer la pérennité de la notion de service public et de la péréquation des tarifs.

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 a ensuite confirmé les principales étapes du calendrier qu'il avait arrêté pour mettre en oeuvre cette politique : élaboration d'un document d'orientation sur la nouvelle réglementation des télécommunications, consultation publique sur ce document, élaboration d'un projet de loi à partir du résultat de cette consultation, soumission de ce texte au Parlement au printemps 1996.

Il a ensuite estimé qu'il convenait, parallèlement à cette oeuvre normative, d'assurer une dynamisation de la stratégie de France Télécom car même si l'opérateur possédait d'indéniables atouts, il lui fallait encore acquérir une " agilité concurrentielle ". Il a fait valoir que le projet d'entreprise qui serait présenté prochainement par M. Michel Bon, président de France Télécom, et l'évolution du statut de l'opérateur devaient s'inscrire dans cette perspective, tout comme l'alliance entre France Télécom et Deutsche-Telekom (Atlas) et " l'accord Phoenix " entre ces derniers et Sprint, troisième opérateur américain.

Sur ces derniers points, le ministre a, d'une part, indiqué que la Commission européenne avait actuellement engagé sur l'accord Atlas une procédure de consultation publique qui devrait lui permettre de confirmer son accord provisoire au printemps 1996 mais qu'en tout état de cause France Télécom et Deutsche-Telekom étaient d'ores et déjà autorisés à commercialiser les produits " Atlas " dès le 1er janvier 1996 et, d'autre part, fait savoir qu'à la suite des entretiens qu'il avait eus récemment aux Etats-Unis, on pouvait être raisonnablement " optimiste " quant

à la position que prendrait, dans ce pays, la commission fédérale de la communication (FCC) quant à l'acceptation de l'accord Phoenix.

Puis, s'attachant à décrire la position du Gouvernement sur les principaux points de la proposition de résolution présentée par M. Pierre Hérisson, **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 a**, en premier lieu, précisé que :

- la proposition de directive sur l'interconnexion et le service universel n'avait jusqu'à maintenant fait l'objet que d'un bref échange de vues entre les ministres de l'Union et que le conseil du 21 mars prochain serait, sur ces sujets, décisif ;

- les projets de directives de la Commission de Bruxelles sur les communications mobiles et sur la libéralisation du marché avaient fait l'objet d'un " débat nourri " lors du Conseil du 27 novembre, mais que ce débat n'en était pas pour autant clos puisque la France devait faire part de ses observations, par écrit. A cet égard, le ministre a informé la commission que ces observations auraient dû être communiquées à Bruxelles avant le 10 décembre, mais qu'il avait souhaité entendre le Sénat avant de les formuler.

Puis, il a fait valoir qu'il était, tout comme le Sénat, très attentif aux conditions d'utilisation par la Commission de l'article 90-3 du Traité sur l'Union européenne et de la primauté qu'il convenait de reconnaître aux directives d'harmonisation relevant de la compétence du Conseil.

Il a souhaité que ce dossier puisse se voir apporter une solution satisfaisante lors de la révision institutionnelle prévue l'an prochain.

Abordant ensuite le sujet du service public, dit " service universel " dans la terminologie communautaire, **M. François Fillon, ministre délégué auprès du ministre de l'industrie, de la poste et des télécom-**

munications, chargé de la poste, des télécommunications et de l'espace, a considéré qu'il constituait le coeur du débat car il mettait en jeu une certaine conception de l'égalité et de la solidarité. Selon lui, tous les Français doivent pouvoir avoir accès au téléphone au même prix sur tout le territoire, ce qui implique, notamment, une péréquation du prix des services d'intérêt public.

Le ministre a souligné que la France était " en pointe " sur ce sujet à Bruxelles et qu'au Conseil européen du 13 juin dernier, elle avait fait adopter un certain nombre de principes aboutissant à faire reconnaître qu'une partie de la définition du service universel relevait des règles de la subsidiarité. En effet, la conception du service universel en France est ambitieuse puisqu'elle englobe, outre la fourniture d'un service téléphonique de qualité à un prix abordable, la mise à disposition d'un certain nombre de prestations d'intérêt public (cabines téléphoniques, gratuité des appels d'urgence, annuaires...) et laisse ouverte la possibilité d'ajouter à ces exigences premières les offres que devraient permettre les nouvelles technologies.

Pour atteindre un tel objectif, il est actuellement prévu que France Télécom soit chargé d'assurer ce service universel sur l'ensemble du territoire, que les nouveaux opérateurs souhaitant assurer le service universel le proposent également sur tout le territoire et que ces derniers, non soumis aux obligations de service universel, versent une compensation financière.

Le ministre a fait valoir que le mécanisme de versement de cette compensation lui paraissait relever de la subsidiarité et que, dans cet esprit, il était en accord avec la proposition de résolution présentée par la commission, en ce qui concerne le calcul du coût du service universel. Il a ajouté, à ce propos, qu'un groupe d'experts cherchait actuellement, à sa demande, à évaluer ce coût car la plus grande transparence était nécessaire en la matière.

Concernant le rééquilibrage des tarifs, également évoqué dans la proposition de résolution du Sénat, le

ministre a déclaré qu'une telle opération se devait d'être progressive et qu'il avait fait savoir à la Commission européenne que l'objectif d'un rééquilibrage complet au 1er janvier 1998 serait politiquement et socialement irréaliste. Il s'est, en conséquence, dit en total accord avec les recommandations présentées sur ce point par la proposition de résolution retenue par la commission.

Sur la question de la réciprocité de l'ouverture des marchés des télécommunications, il a fait remarquer que c'était devant l'insistance de la France que des dispositions avaient été inscrites en ce sens dans la proposition de directive sur l'interconnexion et dans celle relative aux licences. Il a ajouté que la France veillerait à ce qu'elle soit maintenue dans la position commune du Conseil et appliquée en cas d'échec des négociations menées dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce.

En guise de conclusion, **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**, a estimé que la libéralisation du secteur des télécommunications était une chance pour les usagers et pour l'emploi. Il a ajouté que France Télécom disposait d'immenses atouts pour se maintenir au premier rang mondial. Il a toutefois insisté sur le fait que cette libéralisation aurait à être, à la fois, maîtrisée et équitable.

A l'issue de cet exposé, **M. Pierre Hérisson, rapporteur**, a demandé au ministre quelle était sa position à l'égard de la récente proposition de M. Karel Van Miert, commissaire européen, relative à l'élaboration d'une " charte européenne des services publics " et quelles étaient les principales différences qui lui semblaient distinguer le modèle allemand du modèle français de libéralisation des télécommunications. Il a également souhaité savoir si les entretiens que **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** avait tenus

récemment aux Etats-Unis lui avaient laissé supposer que l'approbation de l'accord Phenix par la FCC pourrait être soumise à une condition d'évolution du statut de France Télécom.

Sur ce dernier point, le ministre a indiqué qu'il n'y aurait aucune condition statutaire à l'approbation de la FCC mais, qu'à l'inverse, France Télécom n'aurait eu nulle chance d'être autorisée à prendre une part du capital de Sprint si la France ne s'était pas engagée dans la voie de la libéralisation du secteur des télécommunications.

Selon lui, la différence essentielle entre le modèle allemand et le modèle français de libéralisation réside dans le fait que les Allemands ont décidé une privatisation de leur opérateur national, sous la seule réserve de la conservation par l'Etat d'une minorité de blocage, alors qu'en France il est simplement envisagé de transformer France Télécom en une société anonyme dans laquelle l'Etat conserverait la majorité.

Il a, par ailleurs, estimé que l'idée d'une réflexion européenne sur la notion de service public était une bonne idée mais qu'il convenait, au regard du haut niveau de service public en France, de prendre garde au risque d'une définition européenne fondée sur la " moyenne " des différentes exigences nationales. Il lui est apparu que sur ce point il était préférable, au-delà de la délimitation d'un minimum européen, de laisser chaque Etat-membre fixer les caractéristiques précises du service public téléphonique qu'il entendait voir assurer sur son territoire, en application du principe de subsidiarité.

M. Pierre Laffitte a alors fait remarquer qu'un niveau de service universel beaucoup plus élevé en France que dans les autres pays de l'Union européenne risquerait de favoriser des détournements de trafics et des délocalisations d'activités téléphoniques à l'étranger. Il s'est, en conséquence, demandé s'il ne serait pas préférable d'envisager l'inscription d'une définition ambitieuse du service universel dans les traités fondateurs de l'Union euro-

péenne. Il a aussi évoqué les problèmes que posaient les actuels modes de gestion des fréquences.

En réponse **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** a fait valoir que la recherche d'une harmonisation, sur le plan européen, du champ du service universel pourrait engendrer d'importantes difficultés pour la France dès lors que tous les pays de la Communauté n'avaient pas les mêmes préoccupations, ni le même niveau d'exigences en la matière. Il s'est par ailleurs déclaré favorable à ce que soient ajoutées, dans la loi de réglementation des télécommunications, des dispositions permettant la création d'une "agence de gestion des fréquences", l'actuelle dispersion des responsabilités dans ce domaine étant, à ses yeux, source d'un certain "gaspillage" de cette ressource rare. A son sens, une telle agence pourrait être chargée de veiller à une utilisation plus rationnelle de la ressource en mettant en place une gestion prospective du spectre. Il a, à ce propos, précisé qu'il n'avait pas l'intention de permettre aux chaînes de télévision d'utiliser les fréquences hertziennes pour concurrencer le câble.

Mme Danielle Pourtaud a ensuite déclaré que la logique appliquée par la Commission de Bruxelles conduisait à supprimer les entraves à la concurrence sans se préoccuper du maintien de la "cohésion économique et sociale", alors que cet objectif avait été fixé à l'Union européenne par le traité de Maastricht. Elle a estimé que le document relatif à la réforme du droit des télécommunications, actuellement soumis à consultation publique, tendait à considérer les directives européennes en cours d'examen comme adoptées.

Elle s'est demandée si, pour maintenir la qualité du service public français, il ne serait pas mieux de préciser la notion de service universel dans le traité sur l'Union européenne. Elle a vivement critiqué le trop fréquent usage par la Commission européenne de l'article 90-3 du

Traité, considérant que cette dernière ne devait pas “ légiférer seule ”. Elle s’est dite favorable à l’Europe des télécommunications, mais s’est inquiétée de sa “ marche accélérée vers la dérégulation ”. Elle a souhaité obtenir des précisions sur le calendrier réel de libéralisation des services téléphoniques, certaines décisions récentes anticipant, selon elle, sur les dates prévues pour l’ouverture à la concurrence des infrastructures alternatives.

Evoquant l’évolution statutaire de France Télécom, elle a jugé indispensable qu’il n’y ait pas de remise en cause de l’actuel statut des personnels. Elle a également fait part de sa préoccupation de voir instaurer un régime de licence permettant de s’assurer que les nouveaux opérateurs disposeraient d’une assise suffisante pour respecter leurs obligations

Enfin, après avoir souligné l’importance des péréquations tarifaires effectuées par France Télécom, elle s’est inquiétée des perspectives d’augmentation du montant de l’abonnement que recelaient certaines des directives communautaires examinées.

Puis **M. Gérard Larcher**, pour souligner le niveau élevé d’exigences du service universel envisagé en France au regard de celui prévu par ses principaux partenaires, a lu l’article 17 du projet de loi allemand relatif à la libéralisation des télécommunications, qui définit cette notion en droit germanique.

Il s’est demandé si la solution consistant à assurer la péréquation tarifaire du service universel par la perception de droits d’accès au réseau de l’opérateur historique ne risquait pas d’être pénalisée par les progrès technologiques, ceux-ci paraissant favoriser la réduction du rôle des infrastructures filaires et le développement concomitant des liaisons hertziennes pour tout ce qui concerne la téléphonie de base. Il a, à ce propos, fait allusion à l’importance que la téléphonie mobile jouait en Suède, en matière d’aménagement du territoire. Il a également souhaité savoir quelle réflexion inspirait au ministre l’affirmation

selon laquelle les lois du marché pouvaient parfaitement, si elles étaient encadrées, permettre d'assurer le service universel.

M. Alain Pluchet a fait part des préoccupations que lui inspiraient les mouvements sociaux dans les télécommunications, estimant que la paralysie de ces dernières mettrait en cause la survie même des entreprises de notre pays et a demandé s'il était envisagé d'introduire des garanties à ce sujet.

Faisant observer que le relèvement de l'abonnement téléphonique pourrait vider la " péréquation de son contenu ", **M. Alain Delfau** a estimé qu'en découplant l'ouverture à la concurrence et le changement de statut de l'opérateur public, le Gouvernement prenait les plus grands risques sociaux. Il s'est également inquiété des conséquences que pourrait avoir la création de l'agence des fréquences, envisagée par le ministre sur les compétences du conseil supérieur de l'audiovisuel.

En réponse aux critiques portées à l'encontre de la " logique libérale " de la Commission européenne, **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**, a fait valoir que, contrairement à ce que croyaient beaucoup, la France ne dispose pas du système téléphonique le meilleur et le moins cher du monde. Selon lui, pour certains aspects, il est même non seulement plus cher, mais aussi moins diversifié que d'autres et il n'est pas sûr qu'une comparaison avec celui offert aux Etats-Unis tournerait à son avantage.

Il a ensuite considéré que la définition du service universel envisagée en France n'était nullement minimaliste et qu'il était quelque peu contradictoire, d'une part, de se féliciter du niveau de prestations offert par France Télécom et, d'autre part, de dénigrer la définition du service universel prévue par le Gouvernement, dès lors que celle-

ci correspondait à l'actuel niveau des prestations téléphoniques de base proposées par France Télécom.

Le ministre a également considéré qu'il n'y avait pas de marche forcée vers la dérégulation dans notre pays, puisque la libéralisation de la téléphonie vocale n'interviendrait pas avant le 1er janvier 1998, date fixée par les textes communautaires. Il a souligné que l'ouverture à la concurrence, le 1er juillet 1996, des infrastructures alternatives ne concernerait que les seuls services déjà libéralisés et que la téléphonie de base resterait entièrement du domaine du monopole, jusqu'à l'échéance de 1998.

Il a, par ailleurs, fait valoir que, si, avant le 1er janvier 1998, la France ne construisait pas elle-même de manière équilibrée son propre cadre juridique de libéralisation, elle risquait, ainsi que cela s'était produit dans le domaine du transport aérien, d'être contrainte d'accepter une ouverture à la concurrence impulsée, au coup par coup et de manière quelque peu intempestive, par des décisions de la Cour de justice européenne.

Le ministre a ensuite fait observer qu'il avait volontairement distingué le dossier du changement de statut de celui de la libéralisation, pour ouvrir le plus largement possible le dialogue social. Sur ce point, il a souligné qu'il avait confié à M. Michel Bon, président de France Télécom, le soin d'améliorer le dialogue social au sein de l'entreprise publique car celui-ci n'était pas, jusqu'à maintenant, un "modèle du genre".

Abordant le problème de la péréquation des tarifs, **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**, a indiqué qu'il conviendrait d'envisager de faire varier le montant des abonnements en fonction du volume des communications et de prévoir des tarifs spéciaux pour les plus modestes.

Le ministre a considéré qu'il était difficile de savoir aujourd'hui si le dispositif de financement du service uni-

versel envisagé pourrait s'adapter à l'irruption de nouvelles technologies dans le domaine des infrastructures et que, dans l'immédiat, le problème majeur était celui de l'évaluation du coût du service universel. Sur ce point, il a précisé que le groupe d'experts qu'il avait désigné pour évaluer ce coût devait donner son avis en raisonnant sur le réseau tel qu'il était constitué à l'heure actuelle.

En réponse à **M. Alain Delfau**, il s'est déclaré convaincu de la nécessité de ne pas prendre de retard pour faire rentrer la France dans la société de l'information et a souligné tous les avantages que les " techniques multimédia " pouvaient présenter, notamment dans le domaine de l'accès des plus défavorisés à la culture. Il a également défendu la thèse selon laquelle ces évolutions technologiques pourraient constituer un puissant moyen de réduction de la fracture sociale, mais que, pour cela, il fallait introduire un peu de concurrence et permettre l'intervention d'investisseurs privés car, dans les années à venir, l'Etat ne disposerait pas des moyens nécessaires au financement de la totalité des efforts à réaliser dans ce domaine.

Il a conclu son propos en précisant que l'agence des fréquences qu'il appelait de ses vœux avait, dans son esprit, vocation à définir des principes communs, mais que le conseil supérieur de l'audiovisuel continuerait, tout comme à l'heure actuelle, à exercer ses compétences en matière d'attribution des fréquences aux utilisateurs.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des amendements aux conclusions de la commission sur la proposition de résolution n° 91 (1995-1996) de M. René Tréguët** 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 l'amendement n° 1 présenté par MM. Claude Billard, Félix Leyzour et Louis Minetti et proposant une nouvelle rédaction des quatrième, cinquième et sixième alinéas de la proposition, **M. Pierre Hérisson, rapporteur**, a fait part de la perplexité que lui inspirait le premier considérant dudit amendement " quant à l'opposition majoritaire des usagers à la libéralisation du secteur des télécommunications ". Il a, à cet égard, rappelé la forte demande formulée par les entreprises en faveur de cette libéralisation et l'immense succès rencontré par les services de téléphonie mobile ouverts à la concurrence depuis plusieurs années. Il s'est également déclaré stupéfait quant à l'éventualité d'une privatisation de France Télécom, envisagée par les sénateurs communistes. L'emploi de ce terme laissait en effet, selon lui, supposer que l'opérateur pourrait être soumis à des intérêts privés, alors qu'a toujours été évoquée la seule perspective de sa " sociétisation ", c'est-à-dire sa transformation en société anonyme où l'Etat resterait majoritaire.

A propos du deuxième considérant de l'amendement, il a jugé que l'idée de faire reconnaître la notion de service public par les traités ne serait pas incongrue s'il s'agissait seulement du Traité sur l'Union européenne, mais que faire figurer cette notion dans tous les traités signés par la France serait pour le moins excessif. Sur ce sujet, **M. Pierre Hérisson, rapporteur**, a constaté que, sur ce même sujet, l'amendement n° 10 présenté plus loin par Mme Danielle Pourtaud, M. Gérard Delfau et les membres du groupe socialiste et apparentés, se révélait beaucoup moins flou que celui de l'amendement n° 1.

Il s'est, en conséquence, déclaré défavorable à l'amendement n° 1, que la commission n'a pas adopté.

Elle a adopté une position identique à l'égard de l'amendement n° 6 visant à supprimer le cinquième alinéa de la proposition de résolution et présenté par Mme Danielle Pourtaud, M. Gérard Delfau et les membres du groupe socialiste et apparentés, après que le rapporteur lui eut fait part des réserves que cet amendement était de nature à susciter et après des interventions de **MM. Gérard Delfau et Gérard Larcher.**

A l'amendement n° 7 proposant une nouvelle rédaction du sixième alinéa de la proposition de résolution et présenté par Mme Danielle Pourtaud, M. Gérard Delfau et les membres du groupe socialiste et apparentés, **M. Pierre Hérisson, rapporteur,** a fait observer que la rédaction proposée laissait supposer que les opérateurs communautaires pourraient jouer un rôle sur le marché mondial, même si le marché intérieur des Quinze n'était pas libéralisé. Il a estimé qu'une telle pétition de principe était quelque peu contestable, ce qui ne permettait pas d'être favorable à l'amendement. Après une intervention de **M. Gérard Delfau,** la commission a rejeté l'amendement n° 7.

A l'amendement n° 2, présenté par MM. Claude Billard, Félix Leyzour et Louis Minetti, visant à remplacer dans le septième alinéa de la proposition de résolution le mot " l'ouverture " par les mots " l'éventuelle ouverture ", **M. Pierre Hérisson, rapporteur,** a soutenu que ce n'était pas en cherchant à nier les réalités à venir qu'on s'y préparait. La commission a alors repoussé cet amendement, suivant en cela l'avis de son rapporteur.

Elle a adopté la même position pour l'amendement n° 4 présenté par les mêmes auteurs, après que son rapporteur eut fait valoir que ce texte supprimait la référence aux " personnes disposant des revenus les plus modestes ", inscrite dans le dixième alinéa de la proposition de résolution, alors que ce sont justement ces personnes qu'il

convient avant tout de protéger contre les risques d'un brutal rééquilibrage tarifaire.

Après une intervention de **M. Gérard Delfau**, elle a également rejeté l'amendement n° 8, présenté par Mme Danielle Pourtaud, M. Gérard Delfau et les membres du groupe socialiste et apparentés, qui, dans le quatorzième alinéa de la proposition de résolution, proposait de remplacer les mots " de qualité à un prix abordable " par les mots " de haute qualité ". A ce propos, **M. Pierre Hérisson, rapporteur**, a attiré l'attention de la commission sur le fait qu'en supprimant la mention du " prix abordable ", ce dispositif pourrait conduire à considérer qu'un service public de haute qualité pourrait être proposé à un prix inabordable, alors qu'au contraire, dans le débat sur le service public téléphonique, il était indispensable que le Sénat rappelle que les évolutions en cours ne devaient pas jouer au détriment des catégories les plus modestes de la population.

En ce qui concerne l'amendement n° 9, présenté par les mêmes auteurs et tendant à insérer un alinéa additionnel après le quatorzième alinéa de la proposition de résolution, le rapporteur a souligné que ce texte exprimait le souhait que tous les pays de l'Union européenne soient alignés sur le haut niveau d'exigence du service public à la française. Il a souligné que la plupart d'entre eux se satisfaisaient d'un niveau bien moindre et a jugé plus judicieux, comme l'avait fait valoir le ministre lors de son audition, que la définition du service universel relève pour une large part du principe de subsidiarité. Il s'est, en conséquence, déclaré défavorable à cet amendement. Après une intervention de **M. Gérard Delfau** qui a exprimé les réserves que lui inspirait l'interprétation du rapporteur, la commission n'a pas adopté cet amendement.

L'amendement n° 10, présenté par Mme Danielle Pourtaud, M. Gérard Delfau et les membres du groupe socialiste et apparentés, tendait à insérer un alinéa additionnel après le quinzième alinéa de la proposition de résolution. **M. Pierre Hérisson, rapporteur**, a considéré que

l'idée d'inscrire une disposition relative au régime des services publics dans les traités fondateurs de l'Union européenne pouvait, a priori, paraître séduisante. Il a toutefois jugé qu'une telle orientation ne s'inscrivait guère, contrairement à ce que suggéraient ses défenseurs, dans le cadre de la révision institutionnelle prévue pour l'an prochain. Celle-ci lui est notamment apparue suffisamment délicate à mener pour que l'on s'interroge sur l'opportunité de la compliquer par des demandes conventionnelles. Estimant aussi qu'au stade des réflexions engagées par le Sénat, une référence à un des articles du traité pouvait apparaître excessive, il s'en est, en définitive, remis à la sagesse de la commission.

M. Gérard Larcher a alors fait observer que la proposition avancée excédait le cadre de la proposition de résolution et qu'il n'y était pas favorable en l'état, non pas sur le fond, mais sur la forme.

A l'issue de cet échange de vues, **M. Gérard Delfau** a décidé de retirer l'amendement n° 10.

M. Pierre Hérisson, rapporteur, s'est ensuite interrogé sur l'intérêt de l'amendement n° 5 présenté par MM. Claude Billard, Félix Leyzour et Louis Minetti et visant à souligner que le statut actuel de France Télécom était " tout à fait compatible avec la passation de contrats de coopération avec des exploitants étrangers ". Le rapporteur a jugé qu'une telle formule était :

- soit un truisme, puisque France Télécom a passé de nombreux accords de coopération avec des partenaires étrangers ;

- soit une contre-vérité, si l'amendement signifiait que l'opérateur pourrait, afin de conforter certains de ces accords, réaliser des participations croisées en capital avec ses plus grands partenaires, puisqu'il ne disposait pas, en raison de son statut proche de celui d'un établissement public, de capital social.

M. Claude Billard a alors considéré que la mise en place du service universel allait instaurer un service

public à deux vitesses qui serait de nature à menacer le " devenir de France Télécom ".

M. Gérard Larcher a fait valoir qu'il ne convenait pas de confondre le cadre de la libéralisation et le statut de l'opérateur. Après une intervention de **M. Jean François-Poncet, président**, la commission a suivi son rapporteur et a repoussé l'amendement n° 5.

M. Pierre Hérisson, rapporteur, a ensuite mis en évidence que l'amendement n° 11, présenté par Mme Danielle Pourtaud, M. Gérard Delfau et les membres du groupe socialiste et apparentés, visant à supprimer le mot " transitoire " au vingt-troisième alinéa de la proposition, supprimait une redondance inutile du texte initial. En effet, le passage d'une situation de monopole à une situation de concurrence ne constituera qu'une période, limitée dans le temps, de l'évolution du secteur des télécommunications. Le régime juridique applicable à cette période ne pouvant, par essence, n'être que transitoire, il lui est donc apparu qu'une telle précision était, en définitive, superfétatoire.

La commission a, en conséquence, **adopté l'amendement n° 11 et la proposition de résolution dans le texte de la commission modifié par cet amendement.**

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mardi 12 décembre 1995 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président. La commission a procédé à l'audition de **M. Hervé de Charette, ministre des affaires étrangères.**

Le ministre a tout d'abord fait le point sur la libération des deux pilotes français, qui clôturait une période extrêmement difficile de plus de cent jours au cours de laquelle de multiples initiatives, conduites par le Président de la République, avaient été entreprises malgré les manoeuvres destinées à dissimuler la vérité.

Désormais le plan de paix de Dayton, a estimé **M. Hervé de Charette**, pouvait se mettre en place. Ce règlement reprenait les principales préoccupations françaises. Tout d'abord, il préservait l'unité de la Bosnie-Herzégovine, même si celle-ci se composera de deux entités : la fédération bosno-croate et la Republika Srpska, réunies par des institutions centrales qui symboliseront la réalité de l'unité de la Bosnie-Herzégovine. Ensuite, le plan prévoyait le rétablissement de l'unité de Sarajevo. Il confirmait d'autre part le partage 51%/49% du territoire de la Bosnie-Herzégovine, laissant à une commission internationale le soin de régler le statut du couloir de Brcko reliant les deux parties serbes d'est en ouest, qui fera l'objet d'une procédure d'arbitrage. Par ailleurs, le droit au retour des réfugiés était reconnu. Enfin, des élections libres et démocratiques devaient avoir lieu dans les six à neuf mois sous le contrôle de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe).

Certes, a poursuivi le ministre, de nombreux éléments d'incertitude et de fragilité demeuraient liés aux rancoeurs accumulées entre les populations mais, pour la pre-

mière fois, toutes les parties s'accordaient sur un dispositif qui permettait d'aboutir à un traité de paix.

Le ministre a ensuite décrit les deux volets prévus pour la mise en oeuvre du plan de paix : le volet militaire et le volet civil.

En premier lieu, le volet militaire comprenait une force spécifique : la Force multinationale d'application (IFOR), placée sous l'autorité de l'Alliance Atlantique. Cette force serait composée de 60.000 hommes : 20.000 Américains, 13.000 Britanniques et 10.000 Français, une partie du reste des effectifs étant pourvue par des forces extérieures à l'Alliance atlantique. Dans ce cadre, la Bosnie Herzégovine serait partagée en trois secteurs : le secteur Nord, sous responsabilité américaine, le secteur Ouest, sous responsabilité britannique, et le secteur Est sous responsabilité française, ce dernier secteur comprenant notamment Sarajevo, Gorazde et Mostar.

En second lieu, un volet civil serait supervisé par un haut représentant, M. Carl Bildt, assisté d'un comité directeur international exerçant l'autorité politique. Enfin, le dispositif électoral et celui relatif au désarmement seraient placés sous la responsabilité de l'OSCE, en liaison avec le haut représentant.

Le ministre a rappelé que, depuis la signature de l'accord de Dayton, trois conférences avaient été programmées : celle de Londres -les 8 et 9 décembre dernier- où avait été créé le conseil de mise en oeuvre de la paix (Peace implementation council), qui serait, en 1996, présidé par la France en tant que présidente du G7 ; la conférence de Paris, des 13 et 14 décembre prochains, où serait officiellement signé l'accord de paix, et qui serait l'occasion de différentes rencontres destinées notamment à créer une troisième «table régionale» sur la stabilité dans le Sud-Est de l'Europe, après celles des pays baltes et des pays d'Europe centrale, afin de préparer un exercice de bon voisinage et de reconnaissance mutuelle ; enfin, le 18 décembre, la conférence de Bonn qui traiterait du pro-

blème du contrôle des armements, la France plaidant dans ce cadre pour un équilibre des forces au plus bas niveau possible.

Après l'exposé du ministre, un débat s'est instauré avec les commissaires.

M. Michel Caldaguès s'est interrogé sur les conditions de protection des minorités prévues par l'accord de Dayton et sur l'attitude de la République fédérale d'Allemagne et des Etats-Unis quant à l'armement dont bénéficiaient certaines des parties au conflit. Il a enfin souhaité obtenir des précisions sur les modalités de fonctionnement de la chaîne de commandement de la force internationale.

M. Xavier de Villepin, président, s'est inquiété des dangers que pourrait recéler l'annonce faite par les Européens et les Américains d'un calendrier de retrait du dispositif au terme d'un délai d'un an.

M. Hervé de Charette a fait observer que l'accord de Dayton prévoyait une garantie de droit au retour des réfugiés, sous le contrôle du Haut commissariat pour les réfugiés (HCR). Il a rappelé que les institutions mises en place permettraient, notamment dans le cadre d'un parlement bicaméral, une représentation des habitants minoritaires résidant sur le territoire de l'une des deux entités de la Bosnie-Herzégovine. Enfin, le ministre a précisé les modalités qui seraient mises en oeuvre à Sarajevo pour séparer les forces en présence à l'intérieur de la ville, pour exercer l'administration de la municipalité et pour assurer le maintien de l'ordre public.

Abordant la question du contrôle des armements, le ministre a souligné l'importance que la France attachait à la réduction du surarmement actuel et s'est félicité de l'implication de l'Allemagne dans cet exercice.

Quant à la chaîne de commandement mise en place dans le cadre de la force internationale, **M. Hervé de Charette** a fait observer qu'un contrôle politique était prévu sur le dispositif militaire stricto sensu.

Le ministre a enfin reconnu l'importance du calendrier électoral américain dans le rôle joué par les Etats-Unis ces derniers mois pour faire évoluer favorablement le conflit bosniaque. Pour l'avenir, la France et ses partenaires européens entendaient assumer, à parité avec les Etats-Unis, les tâches de participation et de reconstruction au processus de paix.

En réponse à **M. Guy Penne**, le ministre a souligné l'importance que revêtait pour la France sa présence, dans Sarajevo même, à l'heure de la paix, compte tenu des efforts qu'elle avait déployés dans cette ville durant la guerre.

Enfin, **M. Hervé de Charette** a précisé à **M. Philippe de Gaulle** les conditions de la présence française à Gorazde.

M. Hervé de Charette, ministre des affaires étrangères, a ensuite évoqué les principaux sujets à l'ordre du jour du Conseil européen de Madrid.

Après avoir évoqué le problème de l'emploi, qui ferait naturellement l'objet de concertation entre les Quinze malgré des optiques différentes sur la politique à conduire en ce domaine, le ministre des affaires étrangères a souligné que le sommet européen devrait trancher plusieurs points relatifs à l'Union économique et monétaire. Les Quinze devraient d'abord décider de la date à laquelle serait déterminée la liste des pays remplissant les critères fixés par le Traité de Maastricht. S'agissant de la monnaie dans laquelle devraient être libellées les dettes publiques, **M. Hervé de Charette** a indiqué que la France souhaitait l'emploi de la monnaie unique dès 1999. Enfin, d'après le ministre des affaires étrangères, le Conseil européen devrait se prononcer sur le problème du nom de la monnaie européenne en optant soit pour l'écu, soit pour un changement de nom, soit encore pour une décision différée.

Evoquant ensuite la conférence intergouvernementale (CIG), autre sujet essentiel à l'ordre du jour du Conseil

européen de Madrid, **M. Hervé de Charette** a indiqué que les propositions communes contenues dans la lettre du président Jacques Chirac et du chancelier Kohl avaient reçu un accueil favorable des autres partenaires européens. Il a rappelé qu'à ce stade les chefs d'Etat ou de Gouvernement auraient pour principal objectif de s'entendre sur le calendrier et la procédure de mise en place de la conférence. D'après le ministre, la conférence devrait commencer sans doute en mars de l'année prochaine et durer environ un an.

Enfin, **M. Hervé de Charette** a indiqué que le Conseil européen de Madrid traiterait également de l'élargissement de l'Union européenne ainsi que des questions de sécurité telles que la lutte contre la drogue.

A la suite de son exposé, le ministre des affaires étrangères a répondu aux questions des commissaires.

A **M. Christian de La Malène**, **M. Hervé de Charette** a précisé que les pays d'Europe centrale et orientale seraient invités à participer à une réunion de travail et à un déjeuner à la fin du sommet, après qu'ils aient été déjà associés au sommet de Cannes et alors qu'une telle participation n'était en principe prévue qu'une fois par an.

Par ailleurs, le ministre des affaires étrangères a indiqué à **M. Jacques Habert** qui l'interrogeait sur le nom de la monnaie unique qu'il avait, quant à lui, une préférence pour que soit conservé le nom d'écu qui figurait déjà dans les traités.

M. Xavier de Villepin, président, a souhaité d'une part connaître l'accueil réservé à la proposition française de créer un poste de secrétaire général ou de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et obtenir d'autre part des précisions sur l'avenir de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et ses relations avec l'Alliance atlantique. **M. Hervé de Charette** lui a répondu que la suggestion française relative à la création du poste de haut représentant pour la PESC n'avait pas encore fait l'unanimité de tous nos partenaires,

notamment des petits Etats attachés à protéger les pouvoirs de la Commission européenne et hostiles en conséquence à tout renforcement du caractère intergouvernemental de la PESC.

S'agissant de l'Alliance atlantique, **M. Hervé de Charette** a rappelé que la France avait décidé de modifier sa «posture» au sein de cette organisation en acceptant de participer au comité militaire et aux instances s'y rattachant. Il a rappelé toutefois que cette décision ne signifiait pas le retour de notre pays aux organes intégrés de l'Alliance. D'après le ministre des affaires étrangères, c'est au sein de l'organisation de l'Alliance atlantique, et non en dehors d'elle, que le pilier européen de la défense pourrait le plus aisément s'affirmer.

Evoquant enfin l'Union de l'Europe occidentale, **M. Hervé de Charette** a regretté que l'intérêt des pays européens pour cette organisation, qui se traduisait d'ailleurs par une multiplication excessive des statuts des pays membres, n'ait pu encore déboucher sur un développement satisfaisant de ses capacités opérationnelles.

Mercredi 13 décembre 1995 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président. La commission a tout d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs**. Elle a désigné :

- **M. Jacques Genton** comme **rapporteur du projet 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 ;

- et **M. Guy Penne** comme **rapporteur du projet de loi 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.

La commission a ensuite entendu une **communication de M. Xavier de Villepin, président**, sur les principales conséquences du **projet de loi de finances rectificative** de fin d'année sur les budgets des ministères de la défense, des affaires étrangères et de la coopération.

S'agissant du ministère de la défense, il a indiqué que l'effort porterait exclusivement sur les dépenses d'équipement dont les crédits de paiement seraient amputés de 3,5 milliards de francs. **M. Xavier de Villepin, président**, a souligné cependant que cette réduction, soit 17 % des crédits annulés par le collectif, apparaissait proportionnelle au poids du ministère dans le budget de l'Etat. Il a par ailleurs noté que les ouvertures de crédits au titre III, qui s'élèveraient à 2,1 milliards de francs, ramèneraient la réduction nette des dotations à 1,4 milliard de francs.

Evoquant ensuite la répartition des annulations sur les crédits du ministère, **M. Xavier de Villepin, président**, a observé que la méthode retenue avait conduit à réduire les crédits au prorata de ce qui demeurait dans les caisses de chacun des gestionnaires de crédits. Parmi les secteurs affectés par l'effort de rigueur, il a relevé que l'espace subissait, sur l'ensemble de l'année 1995, une réduction de 1,3 milliard de francs de ses crédits, compensée toutefois par l'importance des reports de crédits non consommés à la fin de 1994. Le nucléaire, a rappelé avec inquiétude **M. Xavier de Villepin, président**, supporte, quant à lui, des économies qui s'élèvent en 1995 à 868 millions de francs et qui porteront essentiellement sur les programmes d'investissements du Commissariat à l'énergie atomique (CEA). Il a enfin souligné l'importance des coupes budgétaires subies sur l'ensemble de l'année par le chapitre des études et développement (- 3,168 milliards de francs) d'une part, et par les fabrications (- 1,2 milliard de francs) d'autre part.

Abordant ensuite les autorisations de programme, **M. Xavier de Villepin, président**, a indiqué qu'elles subissaient une diminution de 13,4 milliards de francs,

portant sur les autorisations de programme «inemployées», c'est-à-dire celles pour lesquelles les crédits de paiement, qui devraient en constituer normalement les moyens de financement, n'ont pas été mis en place.

Décrivant enfin les ouvertures de crédits -2,1 milliards de francs- proposées dans le collectif pour la défense, **M. Xavier de Villepin, président**, a souligné qu'elles permettraient de prendre en charge les surcoûts entraînés par l'engagement des armées dans des opérations extérieures, d'assurer certaines dépenses de fonctionnement, d'apurer enfin, pour la première fois, la quasi totalité des déficits accumulés en matière de rémunérations.

S'agissant du budget du ministère des affaires étrangères, **M. Xavier de Villepin, président**, a indiqué qu'une demande d'ouverture de crédits, d'un montant de 34,20 millions de francs, porterait principalement sur la coopération militaire avec le Cambodge et sur l'indemnisation, qu'il a jugée encore insuffisante, des Français ayant quitté l'Algérie et le Koweït. Il a ensuite relevé qu'une annulation de crédits de 433 millions de francs affecterait l'action culturelle et l'aide au développement et, surtout, les contributions bénévoles de la France à des institutions internationales dont la dotation initiale devrait ainsi être réduite de moitié sur l'année 1995, évolution qu'il a jugée très préoccupante.

Présentant enfin les conséquences du collectif sur le budget du ministère délégué à la coopération, **M. Xavier de Villepin, président**, a observé que l'annulation de 162,20 millions de francs de crédits de paiement et de 203,41 millions de francs d'autorisations de programme affecterait essentiellement les actions de coopération pour le développement et le fonds d'aide et de coopération.

M. Xavier de Villepin, président, a ensuite rendu compte à la commission de l'entretien qu'une délégation du bureau de la commission avait eu à l'Elysée, le jeudi 7 décembre 1995, avec **M. le Président de la République**. Il a indiqué qu'avaient été évoquées avec le Chef

de l'Etat l'évolution des crédits militaires et les prochaines décisions en matière de défense dans la perspective de l'élaboration d'une nouvelle loi de programmation militaire. Il a rappelé que la présentation au Parlement du projet de loi de programmation, durant la présente session, serait précédée, en mars prochain, d'un débat d'orientation au Sénat et à l'Assemblée nationale. Il a précisé qu'il avait souligné la très grande attention qui devrait être portée aux conséquences industrielles, économiques et sociales des décisions difficiles qui devraient être prises en matière de défense. **M. Xavier de Villepin, président**, a enfin indiqué que la délégation sénatoriale avait été tenue informée par le Chef de l'Etat des initiatives prises pour obtenir la libération des deux pilotes français qui avaient, depuis lors, heureusement débouché sur une issue positive.

Puis, la commission a **examiné le 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**.

Après avoir décrit les principales caractéristiques géographiques et démographiques du sultanat d'Oman, le rapporteur en a précisé l'organisation politique, reposant essentiellement sur le pouvoir monarchique, très étendu, du sultan Qabous au pouvoir depuis 1970.

Le rapporteur a ensuite décrit les principales caractéristiques économiques du sultanat. Le pays dispose de ressources considérables, notamment le pétrole qui représente quelque 77 % des recettes budgétaires de l'Etat, et le gaz naturel, dont l'exploitation commence et qui constitue une richesse considérable pour l'avenir.

La France n'a encore effectué -a relevé **M. Serge Vinçon**- que de modestes investissements en Oman : quelque vingt sociétés françaises sont aujourd'hui présentes dans le sultanat, directement ou au travers de participations

dans des sociétés omanaises. Les secteurs concernés sont le pétrole, la banque, l'hôtellerie ou la restauration. Hors aéronautique, les exportations françaises font de notre pays le 7^e fournisseur du sultanat d'Oman, avec 2,7 % du marché.

Le rapporteur a enfin rappelé les dispositions principales de l'accord, similaires à celles des nombreux accords de ce type déjà conclus par notre pays, et destinés à assurer un environnement juridique stable et sûr aux investissements d'une partie sur le territoire de l'autre.

A l'issue de son exposé, **M. Serge Vinçon** a précisé à **M. Charles Pasqua** la nature des importations françaises dans le domaine animal. Le rapporteur a ensuite indiqué à l'intention de **M. de Christian de La Malène** que le caractère, certes autocratique du régime omanais, se conjugait avec une conception ouverte et équilibrée du pouvoir. Il a enfin précisé à **M. Jean Clouet** le montant des flux d'investissements omanais en France.

La commission a alors, à l'invitation de son rapporteur, **approuvé le projet de loi** qui lui était soumis.

La commission a enfin examiné le **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).

M. Hubert Durand-Chastel a indiqué que cet accord, après l'accord d'association entre la Roumanie et l'Union européenne signé en 1993, constituait une étape importante dans le rapprochement économique entre nos deux pays. Afin d'éclairer la portée de ce texte, le rapporteur a souligné les raisons qui expliquaient les retards pris par la Roumanie dans le processus de réforme que d'autres pays de l'ancien bloc socialiste avaient su, pour leur part, mettre en oeuvre plus rapidement.

Evoquant la situation politique de la Roumanie, **M. Hubert Durand-Chastel** a observé que ce pays sem-

blait hésiter entre le repli sur soi et l'ouverture vers l'Europe. Le rapporteur a souligné le regain des forces nationalistes qui exercent une pression constante sur le Gouvernement roumain et compliquent sa politique à l'égard des minorités (principalement les Hongrois, qui représentent 1,6 million de personnes sur une population totale de 23,43 millions d'habitants) et les relations extérieures de la Roumanie avec les autres pays de la région. Cependant, comme l'a noté **M. Hubert Durand-Chastel**, la Roumanie souhaite vivement adhérer à l'Union européenne et redoute de se laisser distancer par les pays du groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) dont les progrès économiques leur permettent d'espérer une intégration sans doute plus rapide.

M. Hubert Durand-Chastel, évoquant ensuite la situation économique de la Roumanie, a relevé que ce pays avait mis en oeuvre une politique de rigueur budgétaire après le laxisme qui avait caractérisé les trois premières années suivant la chute du régime de Ceaucescu. Il a toutefois noté que cette stabilisation économique, qui a permis en 1994 une croissance de 3,4%, ne s'était pas accompagnée de réformes de structure suffisantes. Le rapporteur a relevé en particulier que les privatisations marquaient le pas et ne représentaient que 35% du produit intérieur brut contre 65%, par exemple, en République tchèque.

Abordant enfin les relations économiques bilatérales, **M. Hubert Durand-Chastel** a indiqué que les échanges commerciaux se caractérisaient par un rééquilibrage en faveur de la Roumanie. S'agissant des investissements français en Roumanie, que les autorités roumaines jugeaient encore trop faibles, le rapporteur a relevé qu'ils rencontraient des obstacles plus pratiques que juridiques. Toutefois, **M. Hubert Durand-Chastel** a souligné que la France se situait en quatrième position parmi les investisseurs étrangers en Roumanie.

En conclusion, **M. Hubert Durand-Chastel** s'est félicité de la signature de cet accord sur la protection des

investissements dont la portée est plus large que celle du précédent accord de même nature signé avec la Roumanie, puisqu'il couvre la totalité des investissements. Il a relevé cependant que ce cadre juridique favorable ne suffirait pas à développer les investissements français en Roumanie que seules de véritables réformes de structure permettraient d'encourager. Au-delà des aspects économiques, le rapporteur a souligné la portée politique d'un accord qui devait permettre à la France de renforcer son influence dans une région où le poids économique de l'Allemagne ne cesse de croître. Il a, en conséquence, invité la commission à approuver le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord.

A la suite de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, a souligné que les pays d'Europe centrale et orientale étaient entrés dans une période difficile comme en témoignaient les résultats des élections les plus récentes, notamment en Pologne, caractérisées par le retour au pouvoir des anciens communistes. Il s'est également interrogé sur les incertitudes présentées par le prochain scrutin législatif en Russie. **M. Xavier de Villepin, président**, s'est enfin demandé si l'accord sur la protection des investissements offrait des garanties suffisantes pour nos investisseurs.

M. Hubert Durand-Chastel a précisé que, dans l'hypothèse où nos ressortissants seraient privés de leurs biens, ils pourraient bénéficier, sous certaines conditions, d'une indemnisation «prompte et adéquate», et d'un traitement comparable à celui des nationaux. Il s'est félicité de la garantie supplémentaire ainsi apportée par le nouvel accord à nos compatriotes établis en Roumanie.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, **approuvé le projet de loi** qui lui était soumis.

AFFAIRES SOCIALES

Lundi 11 décembre 1995 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. - La commission a, tout d'abord procédé à l'audition de **M. Jean-Marie Spaeth, président de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)**, 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-Marie Spaeth, président de la CNAVTS**, a souhaité distinguer ce qui, dans son propos, serait dit au nom de la CNAVTS de ce qu'il déclarerait au nom de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) dont il est secrétaire national et responsable des politiques de protection sociale.

En tant que président de la CNAVTS, il a souhaité aborder deux thèmes : le fonds de solidarité vieillesse (FSV) et la prestation d'autonomie. Il s'est, tout d'abord, déclaré en accord avec les projets du Gouvernement qui visent à clarifier les missions du FSV. Il s'est félicité que cet organisme soit dédié, dans l'avenir, à la seule prise en charge, à titre permanent, des avantages non contributifs versés aux personnes âgées et qui relèvent, selon lui, de la solidarité nationale. Il a estimé que les ressources ainsi dégagées pourraient permettre le renforcement des transferts de solidarité du Fonds au profit de la CNAVTS. A cet égard, il a considéré comme une bonne mesure la décision du Gouvernement d'accroître les contributions versées par le FSV à l'assurance vieillesse en portant de 60 % à 90 % du SMIC le salaire de référence pour le calcul de la prise en charge de la validation des périodes de chômage. Il a rappelé que cette disposition devrait augmenter les recettes de la CNAVTS d'environ 11 milliards de francs.

M. Jean-Marie Spaeth a, à cet égard, estimé que la logique qui avait présidé à la création du FSV devait être menée jusqu'à son terme. Dans cette optique, il a souhaité que le FSV prenne également en charge les validations des périodes de perception des indemnités journalières, des pensions d'invalidité et des rentes d'accidents du travail qui ne donnent lieu, actuellement, à aucune compensation financière.

Concernant la prestation d'autonomie, il a fait part à la commission de ses suggestions, soulignant le fait que le retrait du texte pourrait être mis à profit pour en améliorer les dispositions.

Rappelant, en premier lieu, la part prise par la CNAVTS dans la mise en oeuvre des expérimentations en matière de dépendance et les résultats encourageants de ces dernières, il a insisté sur la nécessité de recourir à un opérateur national dans ce domaine, capable de mobiliser rapidement des données homogènes et fiables. Soulignant le fait que les conventions qui avaient permis la mise en oeuvre de ces expérimentations en 1995 étaient d'une durée d'un an renouvelable, il a souhaité que cette initiative soit reconduite en 1996. Il a précisé que les premiers résultats de ces expérimentations, évalués par le Centre de recherche et de documentation sur la consommation (CREDOC), seraient actualisés grâce à une enquête qui devrait être achevée au mois de mai prochain.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a alors demandé que la commission puisse disposer d'un rapport de synthèse sur les expérimentations dans un délai relativement court.

M. Jean-Marie Spaeth a proposé de faire parvenir cette synthèse d'ici à la fin du mois de décembre. Il a précisé que les expérimentations s'étaient jusqu'à présent bien déroulées sauf dans deux départements qui connaissent quelques problèmes : la Haute-Vienne et la Charente. Il a, enfin, précisé que, selon lui, l'articulation entre

le domicile et l'établissement devrait être revue dans le cadre du texte relatif à la prestation d'autonomie.

En tant que représentant de la CFDT, **M. Jean-Marie Spaeth** a, ensuite, considéré qu'il fallait " défonctionnariser " la sécurité sociale qui était actuellement, selon lui, non pas " gérée " mais " administrée ". Il a souhaité que le Parlement puisse débattre de la politique de santé publique et que les partenaires sociaux soient rétablis dans leur rôle de gestionnaires. Il a insisté sur la nécessité de prévoir une conférence de la santé qui ne serait pas annuelle mais triennale. Il a, également, démontré l'utilité d'une convention entre l'Etat et la sécurité sociale - l'Etat étant le stratège et la sécurité sociale mettant en oeuvre les dispositions décidées- ainsi que celle d'une suppression des contrôles a posteriori.

Il a considéré le conseil de surveillance comme une interface où se retrouveraient à la fois les gestionnaires et les parlementaires. Il a estimé que la CFDT avait un point de désaccord avec le Gouvernement dans la mesure où il lui était apparu nécessaire que les futures agences puissent intégrer à la fois le secteur hospitalier et la médecine ambulatoire. S'agissant du remboursement de la dette sociale (RDS), il a précisé qu'à son sens, les 0,5 % de prélèvement devaient concerner l'ensemble des revenus, y compris notamment les sommes consacrées à l'assurance vie et les stock-options.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a, alors demandé à **M. Jean-Marie Spaeth** s'il incluait dans ces revenus les intérêts du livret de Caisse d'Epargne tandis que **M. Jean Chérioux** a souhaité savoir si les montants consacrés à l'intéressement étaient également concernés.

Même s'il a considéré que le livret A ne concernait pas uniquement l'épargne populaire, **M. Jean-Marie Spaeth** a précisé que, selon lui, celui-ci ne devrait pas être concerné par le remboursement de la dette sociale, au contraire des sommes consacrées à l'intéressement. Il s'est prononcé en faveur du financement de l'assurance maladie

par l'ensemble des revenus dans la mesure où il a remarqué que, désormais, 62 % seulement des revenus des ménages provenaient du travail contre 80 % vingt ans plus tôt. Il a souhaité qu'un point de cotisation maladie soit remplacé par l'équivalent en contribution sociale généralisée (CSG) et que cette dernière devienne déductible comme une cotisation sociale. Sur la question de la progressivité, il a considéré que celle-ci relevait de la fiscalité et de la réforme de cette dernière. A cet égard, il a estimé que ce qui était du domaine de l'Etat devait faire l'objet d'un mode de financement permettant la progressivité tandis que ce qui relevait du social devait être financé par les cotisations sociales.

Concernant les régimes spéciaux, **M. Jean-Marie Spaeth** a déclaré ne pas s'opposer à une certaine " remise à plat ", à l'intérieur de chaque entreprise concernée, qui devrait s'effectuer dans la transparence.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a considéré, concernant les régimes spéciaux, que le problème qui se posait était surtout celui de leur équilibre futur.

M. Jean-Marie Spaeth, toujours à propos des régimes spéciaux, a évoqué l'intérêt de la cessation progressive d'activité. Concernant les régimes gérés par les partenaires sociaux, il a déclaré que l'Association des régimes de retraites complémentaires (ARRCO) se portait bien tandis que l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) connaissait des difficultés dans la mesure où 20 % de ces derniers avaient des revenus inférieurs au plafond de la sécurité sociale et que l'on embauchait désormais des cadres à un niveau de salaire moins élevé. Il a souligné combien ce régime était structurellement trop petit par rapport au nombre de retraités et a attiré l'attention de la commission sur une nécessaire réflexion relative à la mise en oeuvre, à terme, d'un grand régime complémentaire. Il a, enfin, noté que le taux de cotisation des cadres était inférieur de deux points à celui des non-cadres.

M. Jean Chérioux, lui a alors demandé son sentiment sur l'instauration d'un régime par point pour les régimes spéciaux.

M. Jean-Marie Spaeth s'est déclaré opposé à un régime de base par point, dans la mesure où cela supprimait, selon lui, la solidarité et intégrait la totalité de la rémunération. Il s'est interrogé, à cet égard, sur le moindre coût d'un tel régime par rapport au système actuel qui n'intègre pas les primes. Il a, toutefois, souhaité que la comparaison soit faite afin que l'on puisse juger en toute connaissance de cause. Il a estimé, concernant le régime des mines, et sa situation démographique, " qu'il fallait assumer le passé ".

Sur la famille, **M. Jean-Marie Spaeth** a remarqué que la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) servait à peu près 60 milliards de francs de prestations sans condition de ressources, 60 milliards sous condition de ressources, alors que l'Etat, par le biais du quotient familial, octroyait aux familles également 60 milliards de francs. Il a souligné les cas où les familles modestes étaient relativement peu aidées : familles avec un seul enfant, familles avec deux enfants non imposables. Il a déclaré rechercher l'équité et a estimé qu'aujourd'hui les aides aux familles lui semblaient discriminatoires.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est déclaré en accord avec le diagnostic de M. Jean-Marie Spaeth sur la relative faiblesse des aides à destination des familles de deux enfants non imposables et a précisé que ces familles ne bénéficiaient pas non plus de la revalorisation des aides locatives.

S'agissant de la loi du 25 juillet relative à la famille, **M. Jean-Marie Spaeth** a rappelé l'urgence de mettre en oeuvre les dispositions relatives aux jeunes adultes. Il a, par ailleurs, remarqué que le problème d'une politique familiale, qu'il a qualifiée de moderne, restait posé et qu'une telle politique ne devait pas se borner à octroyer

des prestations mais à améliorer la conciliation entre l'activité professionnelle et la vie familiale.

M. Jean Chérioux a, alors, évoqué la question de l'allocation parentale de libre-choix.

Souhaitant que les femmes ne soient pas pénalisées sur le plan professionnel, **M. Jean-Marie Spaeth** a proposé que soit instaurée une suspension du contrat de travail pour celles qui élèvent leurs enfants, comme c'est le cas pour le congé maternité.

M. Charles Descours, rapporteur, a interrogé **M. Jean-Marie Spaeth** sur la place qui devrait, selon la CFDT, être réservée aux médecins au sein des conseils de surveillance.

M. Jean-Marie Spaeth a estimé que cela dépendrait du rôle qui serait dévolu au conseil de surveillance. Si ce dernier, à l'instar de ce qui se passe dans le secteur privé, a une réelle fonction de surveillance, il a déclaré ne pas s'opposer à la présence des médecins.

M. Charles Descours, rapporteur, après avoir rappelé les quatre acteurs de ce système -Gouvernement, Parlement, partenaires sociaux et médecins- a regretté " l'empilement des pouvoirs régionaux " et a interrogé **M. Jean-Marie Spaeth** sur la possibilité de fusion entre les directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) et les caisses régionales d'assurance maladie (CRAM).

M. Jean-Marie Spaeth a estimé que, où il y avait deux pouvoirs au même niveau, il y avait une impossibilité de fonctionnement. Il a souligné à nouveau combien il lui semblait essentiel que la politique hospitalière ne soit pas déconnectée de la politique régionale en matière de soins ambulatoires. Il a souhaité que les CRAM deviennent de véritables acteurs.

M. Charles Descours, rapporteur, a souhaité connaître l'opinion de **M. Jean-Marie Spaeth** concernant le

“ contributif ” et le “ non contributif ” en matière d'assurance maladie.

En réponse, **M. Jean-Marie Spaeth** a déclaré cette distinction non opératoire et a souhaité qu'il n'y ait plus véritablement de cotisation maladie sauf pour les indemnités journalières, mais une CSG destinée à financer l'assurance maladie. Il a estimé qu'en matière de maladie, la notion de salaire différé n'était plus pertinente. En matière de dépenses d'assurance maladie, il a rappelé que jusqu'en 1957-58, plus de 50 % de ces sommes étaient destinées au paiement des indemnités journalières. Il a précisé qu'aujourd'hui les indemnités journalières ne constituaient plus que 4 % de ces dépenses d'assurance maladie. Il a souligné également que c'était en 1971-72 que l'espérance de vie avait dépassé 65 ans et que désormais la vie se partageait entre 40 ans d'activité professionnelle et 40 ans d'inactivité. Il a rappelé que le niveau des retraites s'était accru. Il a estimé qu'il fallait tirer les conséquences de cet état de fait. Il s'est alors prononcé en faveur de l'affiliation à l'assurance maladie de toute personne résidant légalement sur notre territoire, du fait de son existence même et non de son emploi et d'un régime universel financé par la CSG.

M. Jean-Marie Spaeth a rappelé qu'aujourd'hui les revenus des ménages étaient constitués à 27 % de revenus de transfert et à 62 % de revenus du travail, contre 80 % vingt ans plus tôt. Il a noté que l'obligation scolaire à 16 ans datait de 1951, et que les premiers salariés qui avaient été concernés par celle-ci n'arriveraient à la retraite qu'en 2011. Il a souhaité que l'Etat ne se mette pas à sélectionner les risques pour les financer par l'impôt.

M. Claude Huriet s'est demandé si le système catégoriel n'existait pas déjà et a évoqué le régime d'Alsace-Moselle.

M. Jean-Marie Spaeth a craint qu'avec la séparation des risques, on n'aboutisse à un système dual, avec, d'un côté, ce qu'il a appelé le “ gros risque ” et le secteur hospi-

talier et, de l'autre, ce que d'aucuns estiment être du confort et l'ambulatoire. Il a rappelé que le régime en vigueur en Alsace-Moselle était un système de mutualisation collective obligatoire.

Puis la commission a procédé à l'audition de **MM. François Peigné, président de l'intersyndicat national des praticiens hospitaliers (INPH) et Claude Degos, président du syndicat national des médecins, chirurgiens spécialistes et biologistes des hôpitaux publics (SNAM-HP).**

M. François Peigné, président de l'INPH, a approuvé le principe du recours à une loi d'habilitation et la nécessité d'une réforme de la protection sociale tout en souhaitant qu'une véritable concertation s'engage avec le Parlement et les représentants des différentes catégories du personnel hospitalier sur ce sujet.

Il s'est déclaré favorable aux orientations définies par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale du 15 novembre dernier tout en faisant part de sa "réticence" à l'égard des propositions de M. Devulder dont il a estimé qu'elles étaient irréalistes, complexes et pratiquement très difficiles à mettre en application.

Concernant la réforme hospitalière, il a considéré qu'elle devrait répondre à deux conditions : tout d'abord, ne pas bouleverser la loi du 31 juillet 1991 qui commence seulement à entrer en application et dont les résultats doivent être analysés ; ensuite, s'appuyer sur les outils opérationnels existants, c'est-à-dire la médicalisation des systèmes d'information, l'évaluation comparative des structures et services hospitaliers et la comptabilité analytique des hôpitaux.

Il a approuvé la régionalisation fondée sur une instance régionale de planification et de financement chargée d'attribuer les enveloppes régionales de financement votées par le Parlement, tout en s'interrogeant sur la composition de ces agences et de leurs instances de décision et

en souhaitant que ces agences soient aussi indépendantes que possible.

S'agissant de l'accréditation et de l'évaluation, il a souhaité que ces missions soient assurées par des institutions véritablement habilitées à définir, avec l'aide d'experts, des références et à fixer des critères d'évaluation avant de donner un avis sur l'accréditation des structures hospitalières.

Il a souhaité que les organes d'évaluation soient véritablement composés de professionnels à l'image de ce qui existe dans les milieux anglo-saxons.

Concernant la contractualisation, il a estimé qu'elle devrait conduire à la signature de contrats d'objectifs entre l'agence régionale et les établissements hospitaliers ou des groupements d'établissements et a souligné qu'il serait " utopique " de conclure de tels contrats avec les services hospitaliers eux-mêmes.

Il a précisé que les contrats devraient prévoir les objectifs internes et les moyens alloués aux structures hospitalières accréditées ainsi que des mécanismes d'intéressement et de sanctions pour les équipes hospitalières.

S'agissant de la coordination, sur une base volontaire, des structures d'hospitalisation publiques et privées, il a estimé que le regroupement des établissements publics de soins par bassin de population d'environ 200.000 personnes devrait être favorisé, en coordination avec les cliniques privées qui pourraient être associées aux contrats d'objectifs pour créer un véritable réseau de soins.

Concernant les conseils d'administration des hôpitaux, il a souhaité que leur composition actuelle soit revue tout en souhaitant que le président soit au moins élu par le conseil.

S'agissant de la formation médicale continue, il a souhaité qu'elle soit rendue obligatoire aussi bien pour les médecins libéraux que pour les praticiens hospitaliers tout

en reconnaissant que le problème du financement restait entier.

Soulignant une certaine insuffisance de la concertation préalable, il a mis l'accent sur la nécessité de négocier, de discuter et de se concerter pour que la réforme soit véritablement applicable.

Enfin, il a relevé que les observations du rapport du professeur Devulder sur l'assouplissement des conditions dans lesquelles les praticiens hospitaliers pourraient exercer des activités d'enseignement ou de recherche allaient " dans le bon sens ", même si les modalités d'application étaient complexes à définir.

M. Claude Degos, président du SNAM-HP, a indiqué au préalable que l'accord de son syndicat avec l'INPH sur de nombreux points de la réforme entraînait une grande convergence dans les positions exprimées par chacune des deux instances.

Evoquant le recours à la procédure des ordonnances, il a estimé qu'il n'appartenait pas à une organisation syndicale de juger une procédure qui relevait de l'appréciation des autorités politiques.

Il s'est déclaré favorable à la régionalisation, que le SNAM-HP appelait de ses vœux depuis longtemps et qui permettrait de rapprocher les instances décisionnelles des personnels des établissements de soins.

Il s'est prononcé en faveur du découpage de la région en secteurs hospitaliers permettant le regroupement d'hôpitaux dont chacun pourrait se spécialiser tout en accomplissant sa mission de médecine générale et d'urgence.

Il a souhaité, pour éviter la dissémination des établissements, que chaque centre de responsabilité, d'une taille suffisamment importante, soit doté d'un budget prévisionnel d'activités et d'une comptabilité analytique, chaque service conservant sa " physionomie " propre à l'échelon d'une spécialité.

Concernant l'accréditation, il s'est interrogé sur les instances compétentes et les techniques utilisées, tout en mettant l'accent sur le rôle nécessaire des praticiens en ce domaine.

S'agissant de l'évaluation, il a regretté que le programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) ne prenne pas en compte les activités de consultation au sein des hôpitaux et a souligné que les PMSI ne devaient pas être transformés en instrument comptable.

Concernant la contractualisation, il a considéré que les " contrats d'objectifs et de moyens " devraient impérativement être conclus à l'échelon de l'établissement de soins et non pas des équipes hospitalières, afin d'assurer la programmation pluriannuelle des moyens et la coordination entre les différents services.

S'agissant de la coordination entre l'hospitalisation publique et l'hospitalisation privée, il a estimé qu'elle permettrait, dans le cadre de la contractualisation, de mieux déterminer le rôle de l'hospitalisation privée dans les réseaux de soins.

Rappelant que les hôpitaux représentaient près de 50 % des dépenses de l'assurance maladie, il a souligné que la dépense hospitalière recouvrait le coût de diverses activités annexes liées à l'entretien des bâtiments, la blanchisserie et la restauration, lesquelles expliquaient largement le surcoût observé par rapport aux dépenses des cliniques privées.

Il s'est déclaré favorable à la formation médicale continue obligatoire à l'instar des systèmes existants en Suisse et en Belgique.

Il a souhaité que l'établissement public hospitalier subsiste sous sa forme actuelle en soulignant la nécessité d'une réforme de la composition du conseil d'administration.

Il a insisté sur le caractère fondamental d'une concertation préalable sur les conclusions du rapport du professeur Devulder avant une éventuelle mise en application.

M. Charles Descours, rapporteur, s'est interrogé sur la lenteur de la mise en application de la loi du 31 juillet 1991 et de la médicalisation des systèmes d'information, sur l'intervention exclusive des " professionnels " en matière d'accréditation et sur les difficultés de la mise en oeuvre de la spécialisation des hôpitaux.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est interrogé sur la redéfinition de la carte hospitalière et a souligné que l'accréditation devrait être opérée sur des critères objectifs à partir des coûts de financement et des résultats.

M. Claude Huriet a rappelé que la distinction entre les frais liés au " plateau technique " et ceux liés à la fonction hôtelière dans l'hôpital, demandée depuis longtemps, était devenue de plus en plus complexe à effectuer et s'est interrogé sur la nécessité du recours aux ordonnances sur ce dossier.

En réponse, **M. Claude Degos, président** du SNAM-HP, a souligné que si le PMSI avait pris beaucoup de retard à l'Assistance publique des Hôpitaux de Paris (AP-HP), il n'en était pas de même en province où ce dispositif était quasiment opérationnel.

Concernant la restructuration des établissements de soins, il a estimé que jamais un syndicat responsable n'avait jusqu'ici refusé " de manière catégorique et aveugle " le principe d'une restructuration, tout en soulignant que si cette dernière était conduite en-dehors du corps médical, les risques d'échec étaient grands.

Il a fait valoir les économies en dépenses d'investissement lourd qui résulteraient de la détermination de 4 à 5 secteurs de spécialisation au sein d'une même région.

M. François Peigné, président de l'INPH, a souligné que, tant en matière de médicalisation des systèmes d'information que d'évaluation des résultats des services,

la mise au point des outils analytiques était quasiment terminée.

Il a insisté sur la nécessité d'une diversification des sources de financement de l'hôpital auprès des universités, des organismes de recherche et des collectivités locales en soulignant que l'activité médicale devrait demeurer à la charge exclusive de l'assurance maladie.

Puis, la commission a procédé à l'audition de **MM. Georges Mallard, président de la Fédération nationale des praticiens des hôpitaux généraux (FNAP), M. Louis Ducreux, représentant du syndicat des médecins anesthésistes réanimateurs des hôpitaux non universitaires (SMARHNU), Mme Gaudeau-Toussaint, présidente du syndicat national des biologistes des hôpitaux (SNBH) et M. Skurnik, représentant de la coordination syndicale des médecins, biologistes et pharmaciens des hôpitaux publics (CSMBP-HP).**

M. Georges Mallard, président de la FNAP, a indiqué que s'il comprenait l'urgence et le bien-fondé d'une réforme en profondeur de la protection sociale, il n'approuvait pas que le Gouvernement soit habilité à légiférer par ordonnances sur l'organisation et l'équipement sanitaires ainsi que sur le fonctionnement et les modalités de financement et de contrôle des établissements de santé, dans la plus grande rapidité, sans concertation avec les professionnels, sur les bases du rapport de M. Devulder, qui n'a pas encore été rendu public.

Rappelant que de nombreuses dispositions de la loi du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière, qui avait fait l'objet d'un long débat parlementaire, demeuraient encore inappliquées, il s'est demandé si le secteur hospitalier était prêt à " assimiler sans sourciller " une réforme s'apparentant à un véritable " chambardement " et imposant aux établissements de soins une référence unique et impérative sur les plans comptable, économique et budgétaire.

Il a donc souligné d'emblée que la FNAP n'était pas favorable à une nouvelle réforme et qu'elle estimait préférable de modifier et de compléter la loi du 31 juillet 1991.

Il a rappelé que l'hôpital général exerçait une mission de service public et qu'à ce titre, il assurait la prise en charge médicale des malades dans le cadre d'une démarche pluridisciplinaire globale, la prise en charge médico-sociale de certains patients et, enfin, une mission de " veille sanitaire " en matière d'urgence.

Il a précisé que l'hôpital assumait en outre la fonction d'observatoire local de la santé en fournissant des informations épidémiologiques.

Il a souligné que l'hôpital était en mesure de former convenablement 90 % des futurs médecins n'exerçant pas d'activités " de pointe " dans la recherche ou l'enseignement et qu'il était, en outre, le seul établissement capable d'assurer l'enseignement de la médecine générale quotidienne et de sensibiliser le futur médecin généraliste au coût de certains modes d'investigation clinique sophistiqués.

Il a souhaité que les projets de réforme ne visent pas " sournoisement " à " mettre en pièces " ou à " déstabiliser " l'hôpital qui devait conserver sa vocation d'établissement généraliste à dimension humaine.

Il a exprimé la crainte que, même si l'ensemble des établissements d'hospitalisation publique et privée étaient concernés par la réforme, les mesures envisagées en matière de suppression de lits, de transformation de lits ou de fermeture d'établissements de soins ne portaient ni sur les centres hospitaliers et universitaires (CHU) ni sur les établissements d'hospitalisation privés.

Concernant l'organisation territoriale des établissements de soins, il a estimé que si les services spécialisés des CHU devaient demeurer en tant que structures de recours, les autres services devraient être regroupés au sein d'une structure analogue à celle de l'hôpital général. Il a souhaité que les fonctions universitaires soient exer-

cées sur une durée déterminée et parfois rendues accessibles à des praticiens exerçant en honoraire libre, tout en estimant que le nombre de professeurs devrait être revu à la baisse.

· S'agissant des hôpitaux généraux, il a estimé qu'en dehors des départements où étaient déjà implantés plusieurs hôpitaux généraux, il conviendrait de prévoir un établissement de 400 à 600 lits pour chaque zone sanitaire, correspondant à un bassin de population de 250.000 à 400.000 habitants.

Il a souligné que le CHU n'avait nulle compétence pour organiser ou contrôler la planification hospitalière générale et s'est déclaré totalement opposé à la création " d'assistances publiques régionales ", y compris sous forme déguisée à travers la répartition d'enveloppes budgétaires au niveau régional.

Il a indiqué que la FNAP souhaitait, en matière d'offre de soins, la reconnaissance officielle du secteur sanitaire comme pivot de l'organisation territoriale, l'encouragement au développement d'une politique de soins coordonnée en réseau et l'intensification des relations de complémentarité entre le secteur public et le secteur privé, telles qu'elles existaient déjà pour la rentabilisation des équipements lourds.

Il a estimé que la complémentarité avec le secteur privé concernant les activités médicales ne pourrait être mise en oeuvre que progressivement en raison du principe du libre-choix par le malade de son établissement d'hospitalisation et, en tout état de cause, a souhaité que l'hôpital public ne devienne pas la " voiture-balai " du système de santé.

Concernant la planification, il a souligné que la fédération n'était pas opposée à la régionalisation des budgets hospitaliers mais qu'elle était circonspecte à l'égard de la création d'une " commission exécutive régionale " chargée de répartir les budgets.

Estimant que l'Etat jouerait un rôle dominant au sein de ces commissions, il a exprimé la crainte que les budgets des établissements ne soient attribués de manière autoritaire et sans concertation.

Il s'est prononcé en faveur d'un dispositif où l'Institut régional d'organisation sanitaire et sociale (IROSS) lancerait tous les cinq ans un appel d'offre " d'activité hospitalière cohérente ". Les projets présentés devraient être conformes au schéma régional d'organisation sanitaire et sociale (SROSS) pour être agréés par l'instance régionale exécutive après avoir été accrédités par une instance nationale décentralisée. Il a souligné que les SROSS étaient d'ores et déjà opérationnels.

Concernant l'évaluation et l'accréditation, **M. Louis Ducreux, président du syndicat des médecins anesthésistes réanimateurs des hôpitaux non universitaires (SMARHNU)** a rappelé qu'il approuvait la mise en oeuvre de l'évaluation, à la condition que celle-ci soit assurée par une instance de réflexion scientifique et médicale et que des outils d'évaluation " dignes de ce nom " soient mis au point.

S'agissant de l'accréditation, il a souligné que par analogie avec ce qui existait en Grande-Bretagne, les règles d'accréditation devaient être définies à l'avance pour permettre aux établissements de s'auto-évaluer avant de demander leur accréditation.

Concernant le financement des établissements d'hospitalisation, **M. Georges Mallard, président de la FNAP,** a tout d'abord rappelé que les hôpitaux généraux qui soignaient les deux tiers des patients ne consommaient que 38,6 % de l'ensemble des budgets hospitaliers publics et privés.

Il a souligné les déviations et le caractère sclérosant de la maîtrise comptable des dépenses hospitalières résultant de la mise en oeuvre du budget global depuis 1985.

Il a constaté que l'assurance maladie finançait des prestations médico-sociales qui devraient être du ressort

de la solidarité nationale ainsi que des dépenses indues en matière d'enseignement et de recherche dans les CHU qui devraient être prises en charge par les ministères compétents en faisant état d'une étude menée en Languedoc-Roussillon qui montrait, à activité comparable, une " surdotation " systématique des CHU.

Observant que, depuis quelques années, la généralisation des enveloppes régionales compensait légèrement la rigueur du budget global, il a constaté que les groupements homogènes de malades (GHM) issus du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) permettait d'envisager qu'une fraction de la dotation budgétaire repose sur les performances et la rentabilité. Il a déclaré ne pas s'opposer à cette réforme sous réserve d'expérimentations préalables.

Il s'est déclaré favorable aux contrats d'objectifs sous réserve d'un rééquilibrage préalable des budgets hospitaliers à partir du PMSI et que les contrats soient cosignés par les équipes soignantes.

Refusant que les enveloppes budgétaires soient affectées à des regroupements de service, il a demandé que soit alloué un budget par service hospitalier, ce dernier devant être considéré comme le véritable centre de responsabilité.

Pour que les médecins soient mieux responsabilisés, il s'est prononcé en faveur de formules d'intéressement plutôt collectives qu'individuelles.

Concernant l'organisation interne des hôpitaux, il s'est opposé au regroupement forcé de services en superstructures et a souhaité le maintien de la souplesse ouverte par la loi du 31 décembre 1991.

Il a estimé que le Ministre devait continuer de nommer les praticiens et a souhaité que l'autorité des chefs de service sur le personnel hospitalier soit restaurée.

Il a considéré que la commission médicale d'établissement (CME) devait conserver son pouvoir de décision dans

les choix médicaux et s'est opposé au projet de création de "conseils de direction".

Il a souhaité une "médicalisation" des équipes de direction par la participation du président de la CME aux réunions de direction hebdomadaires et par une représentation croisée entre la CME et la direction de l'hôpital.

S'agissant de la réforme des conseils d'administration, il s'est félicité que le maire demeure présidentiable en soulignant que cet élu était le mieux placé pour connaître et évaluer les besoins de sa ville et de son secteur hospitalier.

Il a regretté la diminution régulière du nombre d'internes et de praticiens hospitaliers en s'interrogeant sur les conséquences de l'interdiction de recruter des médecins étrangers à compter du 1er janvier 1996.

Concernant l'organisation territoriale des urgences, il a fait part de son opposition au décret du 7 mai 1995 et a demandé que tout centre hospitalier dispose d'un service d'urgence intégré dans un réseau coordonné de soins urgents.

M. Skurnik, représentant de la CSMBP-HP, a rappelé que son organisation représentait 30 % du corps des internes et des chefs de clinique. Il s'est inquiété du risque d'une "démédicalisation" croissante des hôpitaux en soulignant que les médecins compétents et de haut niveau ne souhaitent plus travailler à l'hôpital et qu'il manquait environ 3.000 médecins dans les hôpitaux généraux.

Il a désapprouvé les fermetures de lits hospitaliers en soulignant les conséquences négatives en matière de lutte contre l'exclusion et le coût des places ouvertes dans des structures extra-hospitalières.

Il a souhaité que le service demeure l'unité de base de l'hôpital.

Concernant l'accréditation, il s'est inquiété des conséquences qui seraient tirées de cette procédure sur le plan financier et a regretté l'absence de contrepoids "scientifique et démocratique" en souhaitant l'intervention dans

la procédure de représentants élus des syndicats et des associations médicales ainsi que de représentants des sociétés savantes.

M. Charles Descours, rapporteur, s'est interrogé sur l'évaluation en matière hospitalière, sur le PMSI et sur l'éventualité d'un recours accru au travail à temps partiel pour les praticiens hospitaliers.

En réponse, **M. Georges Mallard, président de la FNAP**, a déclaré qu'il n'était pas opposé à l'évaluation et a estimé que le PMSI était un outil quantitatif qui avait le mérite d'exister.

S'agissant des médecins exerçant à temps partiel à l'hôpital, il a rappelé les inconvénients déontologiques de cette solution.

M. Skurnik a estimé que l'écart de rentabilité entre l'activité hospitalière et l'activité libérale était trop important pour rendre possible le développement du recours au temps partiel.

Un débat s'est alors engagé entre **Mme Gaudeau-Toussaint, MM. Louis Ducreux, Georges Mallard, Charles Descours, rapporteur, et Jean-Pierre Fourcade, président**, sur les conséquences du développement du travail à temps partiel dans les hôpitaux.

Puis, la commission a procédé à l'audition de **M. Jacques Coz, président du syndicat national des cadres hospitaliers (SNCH)**.

M. Jacques Coz, président du SNCH, a tout d'abord indiqué que son syndicat avait réagi positivement à la déclaration du Premier ministre du 15 novembre dernier.

Il a approuvé le principe de l'instauration du régime universel d'assurance maladie ainsi que du rôle accru du Parlement en matière de protection sociale.

S'agissant de la régionalisation des dépenses hospitalières, il a approuvé cette mesure que le SNCH appelait de ses vœux depuis longtemps en soulignant qu'il apparten-

drait à l'Etat d'arrêter le schéma d'aménagement sanitaire et social du territoire et aux agences régionales de gérer le schéma au niveau local.

Il a souhaité que la direction des agences régionales de financement (ARF) ne soit pas confiée aux préfets, pour éviter le reproche de " nationalisation rampante " de la sécurité sociale.

Concernant l'évaluation, il a estimé que celle-ci serait le gage à la fois de l'efficacité, de la qualité et de la sécurité de l'activité hospitalière en souhaitant que celle-ci soit mise en place de manière " volontariste ", afin d'éviter les retards constatés lors de la mise en place du programme de médicalisation du système d'information (PMSI).

S'agissant de l'accréditation, il a demandé qu'elle soit réalisée par un organisme autonome indépendant et non pas par l'Etat.

Evoquant les conclusions du rapport du professeur Steg, il a estimé urgent que les schémas régionaux d'organisation sanitaire entrent en application.

S'agissant de la contractualisation, il a souhaité qu'elle revête un caractère obligatoire et qu'elle ne s'effectue qu'entre les agences régionales et les établissements hospitaliers autonomes.

Il a rejeté l'idée de la contractualisation entre les agences régionales et les équipes soignantes susceptibles d'entraîner la " balkanisation " du secteur hospitalier.

S'agissant de la coordination de l'hospitalisation publique et de l'hospitalisation privée, il a souligné qu'il convenait de privilégier une approche en réseau de soins et a souhaité la mise en place d'incitations au regroupement des établissements hospitaliers et aux formules de coopération entre le secteur public et le secteur privé telles que les groupements d'intérêt public (GIP) ou les groupements d'intérêt économique (GIE).

Il a approuvé globalement la réforme hospitalière proposée en estimant que le retrait du plan de réforme de la protection sociale serait "catastrophique".

M. Charles Descours, rapporteur, a confirmé l'importance de la mise en place des schémas des urgences et s'est interrogé sur les mesures relatives aux conseils d'administration des hôpitaux.

M. Jean Chérioux s'est interrogé sur le rôle respectif du conseil d'administration et du directeur de l'hôpital.

M. Claude Huriet s'est interrogé sur le choix du directeur de l'agence régionale de financement et le rôle respectif de l'accréditation et de l'évaluation.

En réponse, **M. Jacques Coz, président du SNCH**, tout en n'émettant pas d'objection au principe de l'élection du président du conseil d'administration, s'est interrogé sur la composition envisagée pour cette instance et a estimé que la présidence devrait être assurée, en tout état de cause, par le maire ou par un élu municipal.

Il a précisé que le conseil d'administration avait une compétence d'attribution et que le directeur d'hôpital avait une compétence générale et d'exécution.

Il a souhaité que les directeurs des ARF soient des hauts fonctionnaires nommés par l'Etat, comme il est de règle pour les établissements publics.

Il a considéré que l'accréditation devrait porter sur les structures hospitalières tandis que l'évaluation porterait sur les aspects professionnels et qualitatifs de l'activité hospitalière et a précisé que l'évaluation devrait être l'un des éléments pris en compte pour l'accréditation.

La commission a, enfin, procédé, sous la présidence de M. Claude Huriet, vice-président, à l'audition de M. Jean-Louis Buhl, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) 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-Louis Buhl, directeur de l'Agence Centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)** a estimé que cet organisme était concerné par la loi d'habilitation et les ordonnances en cours de préparation à travers trois aspects essentiels : l'amortissement de la dette sociale, les mesures de rééquilibrage financier qui devraient faire l'objet des deux premières ordonnances et la réforme de l'organisation des caisses. Il a estimé que d'autres aspects du plan du 15 novembre 1995, comme l'évolution de la CSG, la prise en compte de la valeur ajoutée dans les cotisations, la création d'un régime universel d'assurance maladie intéressaient également l'ACOSS mais ne relevaient pas de la procédure des ordonnances. Il a présenté les observations de l'organisme dont il était le directeur comme procédant de la préservation des intérêts financiers de la trésorerie du régime général, ainsi que du souci de l'applicabilité, de la lisibilité et de la simplicité des mesures à mettre en oeuvre. Il a souhaité qu'un heureux compromis soit trouvé entre les impératifs d'équité et de simplification.

Concernant l'amortissement de la dette, **M. Jean-Louis Buhl** a estimé que la création de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) apparaissait comme un dispositif plus transparent que celui retenu en 1993, dans la mesure où il y aurait individualisation financière et budgétaire, clarification des missions du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et participation aux frais de recouvrement des ressources. Il a souhaité toutefois que cet objectif de transparence soit mené jusqu'à son terme en confiant l'administration de cette caisse non seulement aux représentants des ministres concernés et des grands corps de l'Etat mais également à ceux des grandes caisses nationales.

M. Jean-Louis Buhl a remarqué, par ailleurs, que les modalités de reprise de la dette s'avéraient proches de celles retenues fin 1993, un relais de la Caisse des dépôts et consignations étant assuré par un contrat souscrit début décembre et plafonné à 137 milliards de francs, soit

120 milliards de francs plus 17 milliards, ce dernier chiffre étant le déficit prévisionnel pour 1996. Il a souhaité préciser, à cet égard, combien il lui semblait important que la reprise de la dette de la CADES prenne réellement effet au 1er janvier 1996, afin d'éviter que l'ACOSS n'ait à supporter des frais financiers, compte tenu du délai de mise en oeuvre. Ensuite, il s'est interrogé sur le bien-fondé d'une reprise par anticipation du déficit prévisionnel pour 1996, compte tenu des incertitudes relatives à la prévision de celui-ci.

Concernant les ressources de la CADES, **M. Jean-Louis Buhl** a souhaité que soient clarifiés le mode d'adéquation des recettes et des charges ainsi que le traitement des excédents et des découverts dans la mesure où certaines de ces recettes paraissaient affectées d'aléas. Il a cité, à cet égard, le cas des dettes des étrangers et les cessions de patrimoines. Il a demandé à ce que soient prévues les modalités de fin de gestion de la CADES.

A propos de la contribution exceptionnelle pour le remboursement de la dette sociale (RDS), **M. Jean-Louis Buhl** a observé que son champ d'application devrait être lié au bénéfice d'une couverture sociale en France pour les personnes plutôt qu'au domicile fiscal dans la mesure où seraient ainsi mieux appréhendés les frontaliers qui sont, selon lui, plusieurs dizaines de milliers. Il a, également, attiré l'attention de la commission sur la complexité supplémentaire qui serait introduite pendant une durée non négligeable (13 ans), pour les employeurs et notamment les petites entreprises, par la création d'une troisième assiette de cotisation, après celle des cotisations sociales et celle de la CSG. Il a noté que la création d'une nouvelle rubrique dans la fiche de paie serait une occasion supplémentaire d'erreur ou de fraude. Il a estimé qu'à terme l'assiette de la CSG serait modifiée pour être alignée sur celle du RDS.

Sur les mesures de rééquilibrage financier, **M. Jean-Louis Buhl** a estimé que l'ACOSS était notamment concernée, d'une part, par la suppression de la prise en

charge par l'assurance maladie des cotisations d'allocations familiales des médecins du secteur 1 et, d'autre part, par l'affiliation des médecins du secteur 2 qu'il a souhaitée à partir du 1er mai et non du 1er avril comme cela était prévu afin de respecter la période traditionnelle de référence en matière d'assiette, soit du 1^{er} mai au 30 avril.

Concernant la nouvelle taxe de 6 % sur le financement par les entreprises de prestations complémentaires de prévoyance et de maladie pour leurs employés et qui sera affectée au FSV, **M. Jean-Louis Buhl** s'est interrogé sur l'opportunité de sa création qui se superposera aux dispositifs existants. Selon lui, il aurait été plus simple de réduire ou de supprimer l'exonération actuelle de cotisations sociales qui existe en matière de prévoyance conformément au 5^{ème} alinéa de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale. Il a également estimé que la nouvelle contribution exceptionnelle à la charge de l'industrie pharmaceutique pourrait s'inscrire dans le champ des recettes directement encaissées par l'ACOSS. En revanche, il a souhaité que la redevance de 1 franc par feuille de soins, destinée à financer le fonds d'incitation à l'informatisation des cabinets médicaux soit traitée par la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) par le biais des Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), sans mobiliser de véritable recouvrement.

Concernant la simplification et la rationalisation des structures, **M. Jean-Louis Buhl** a souhaité faire trois types de remarques. Tout d'abord, il a rappelé que, depuis plusieurs années, le conseil d'administration de l'ACOSS se préoccupait des inconvénients résultant de l'inadaptation actuelle des structures de recouvrement dont les effectifs varient de 1 à 100 selon les endroits. Il a souligné, en particulier, les difficultés de gestion que cela engendrait. Il a donc précisé que le conseil d'administration de l'ACOSS s'était prononcé en faveur de l'unicité départementale des URSSAF, tout en ne négligeant pas la coopération régionale entre organismes. Il a également mentionné que, à son sens, la constitution des entités départementales

devait être progressive, avec un plan de convergence sur trois à cinq ans, afin d'optimiser les moyens, sans créer trop d'inquiétude parmi les personnels.

A propos de la gestion des directeurs et des agents de direction, **M. Jean-Louis Buhl** a constaté que celle-ci souffrait d'une absence de régulation au plan national des nominations et des carrières, ce qui nuit, selon lui, à la mobilité et à la motivation de nombreux agents ainsi qu'à l'adéquation des profils aux postes. A son sens, il est donc apparu important de mettre en place une régulation nationale de l'accès aux emplois de directeur, à condition qu'il y ait une véritable possibilité de mobilité entre les branches et que le président puisse également donner son avis sur la nomination de son directeur.

Par ailleurs, **M. Jean-Louis Buhl** a estimé que la composition du Conseil d'Administration de l'ACOSS n'était plus adaptée aux missions de cette dernière et qu'il convenait de faire une place aux administrateurs des URSSAF. Il s'est également interrogé sur l'intérêt de la création d'un conseil de surveillance pour les caisses.

M. Charles Descours, rapporteur, a mentionné qu'un tel type de conseil existait bien à la caisse des dépôts et consignations.

M. Jean-Louis Buhl a remarqué que ce conseil de surveillance pourrait suivre la trésorerie mais que, si l'on examinait sa composition telle qu'elle était prévue, il y avait risque ou opportunité de retrouver celle de la commission des comptes de la sécurité sociale.

M. Claude Huriet, président, a mis en exergue le fait que, dans la mesure où la composition des deux organismes était proche, l'un des deux risquait d'apparaître superfétatoire.

M. Jean-Louis Buhl a remarqué que l'instauration d'un régime universel d'assurance maladie devrait, à son sens, entraîner la suppression, en tant que telles, des compensations généralisées et bilatérales et une certaine intégration financière des institutions concernées. Il a sou-

haité, à cet égard, que l'ACOSS puisse mettre son savoir-faire en matière de gestion de trésorerie au service de ce régime universel.

M. Charles Descours, rapporteur, a souligné combien ce nouveau système mettrait fin à une certaine compensation démographique et a fait observer que, si les cotisations étaient remplacées par une CSG élargie, l'intégration financière serait faite.

M. Jean-Louis Buhl a précisé, qu'à son sens, il y aurait, à terme, une gestion de trésorerie unique. Concernant l'intégration de la valeur ajoutée dans le calcul des cotisations, il a rappelé qu'une telle suggestion avait donné lieu à de nombreuses études, de la part du Commissariat général au plan et de la Cour des comptes notamment, pour en analyser les difficultés de mise en oeuvre. Selon lui, il apparaîtrait plus expédient d'appliquer un coefficient correcteur par secteur, voire par entreprise, aux cotisations actuelles.

M. Claude Huriet, président, s'est interrogé sur les possibilités de remédier à l'inconvénient de l'existence de trois assiettes différentes en matière de cotisation.

M. Jean-Louis Buhl a souhaité que pour échapper, en partie, à cette complexité, qui allait pénaliser les petites entreprises, la CSG et le remboursement de la dette sociale aient la même assiette.

MM. Claude Huriet, président, et Charles Descours, rapporteur, ont convenu que la multiplication des assiettes et la complexité qui en résulterait pour les petites entreprises leur avaient été, jusqu'alors, insuffisamment soulignées.

Puis, la commission a désigné **M. Charles Metzinger** comme **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 ;

- 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).

Elle a désigné **M. Louis Souvet** comme **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.

La commission, consultée par **M. Jacques Genton**, président de la délégation parlementaire pour l'Union européenne, sur l'opportunité d'intervenir par l'intermédiaire d'une résolution sur la proposition d'acte communautaire E-483, concernant le quatrième programme d'action communautaire à moyen terme sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1996-2000) n'a pas souhaité prendre l'initiative d'une telle intervention. Il lui a semblé, en effet, que le montant relativement faible du programme concerné, l'état d'avancement du projet et l'incompréhension que pourrait susciter une critique de la proposition d'acte communautaire, susceptible d'être interprétée comme une remise en cause de l'objectif d'égalité entre homme et femme, rendaient inutile et inopportun le dépôt d'une proposition de résolution, même si celle-ci ne respectait pas le principe de subsidiarité.

Mardi 12 décembre 1995 - Présidence de M. Claude Huriet, vice-président. - Au cours d'une première réunion qui s'est tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord entendu **M. Dinorino Cabrera** représentant le

syndicat des médecins libéraux (SML) dans le cadre des auditions sur le projet de loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale.

M. Dinorino Cabrera a commencé par indiquer que le " plan Juppé " contenait des dispositions jugées positives par son syndicat et d'autres inacceptables. Il a rappelé que le syndicat des médecins libéraux s'était engagé dans le processus de maîtrise des dépenses médicales en signant les deux dernières conventions et qu'il était favorable aux références médicales opposables (RMO) ; il avait d'ailleurs lancé l'idée du carnet médical.

En revanche, son syndicat n'acceptait pas les mesures de culpabilisation prises à l'encontre du corps médical sous le prétexte que l'augmentation des dépenses de médecine libérale avait dépassé l'objectif de 3 % prévu pour 1995.

M. Dinorino Cabrera a observé qu'en 1994 l'augmentation s'était située entre 1,6 et 1,9 %, donc à un niveau inférieur à celui prévu et que si l'augmentation se situait en 1995 entre 5 et 6 %, cela était dû en grande partie à l'augmentation du prix des médicaments et à la prise en charge de la vaccination contre l'hépatite B. Pourtant, des sanctions, d'une portée rétroactive avaient été prises, ce qu'il a jugé inadmissible.

M. Dinorino Cabrera a également indiqué que son syndicat rejetait tout objectif quantifié basé sur l'indice des prix et a souhaité que le Parlement se prononce sur le taux d'augmentation prévisionnel des dépenses d'assurance maladie après concertation avec les professions de santé. Il a également demandé que soit précisément défini le champ des dépenses couvert par l'enveloppe ainsi déterminée.

En réponse à **M. Charles Descours, rapporteur**, qui l'interrogeait sur la possibilité de maîtriser les dépenses de santé sans prévoir des sanctions, **M. Dinorino Cabrera** a souligné que le taux de progression des dépenses devait être prévisionnel. Dans la mesure où il ne s'agissait pas

d'un taux directeur, son dépassement ne devait pas donner lieu à des sanctions, mais à des mesures correctives pour l'avenir. Il a toutefois fait observer que le blocage des honoraires aboutissait à sanctionner les médecins respectueux des objectifs comme ceux qui ne l'étaient pas.

M. Jean Chérioux ayant souligné que la prévision était faite pour être respectée, **M. Dinorino Cabrera** a insisté sur le fait que son syndicat avait signé des conventions qui ne contenaient pas d'objectifs quantifiés contraignants, mais des objectifs prévisionnels.

Il s'est en outre déclaré opposé au conventionnement individuel, préférant que l'on recherche d'autres mécanismes. Il a rappelé que son syndicat avait proposé que les médecins confirment individuellement leur adhésion à la convention et a reconnu que le système de références médicales obligatoires autorisait des cas de dépassements, peut-être trop nombreux, qu'il conviendrait de réduire.

Il a également indiqué que c'était en raison du blocage d'un syndicat que les instances conventionnelles n'avaient pas fonctionné. Il serait donc souhaitable que la prochaine convention contienne des dispositions permettant d'exclure les syndicats signataires devenus réfractaires à son application.

En réponse à **M. Charles Descours, rapporteur**, qui s'était interrogé sur la place des professions de santé dans les organes de gestion de l'assurance maladie, **M. Dinorino Cabrera** s'est déclaré défavorable à leur présence dans les conseils d'administration de l'assurance maladie, mais a accepté leur participation au conseil de surveillance, ce qui leur permettrait de faire entendre leurs voix sans être associés à une décision dont ils ne seraient pas maîtres.

M. Charles Descours, rapporteur, ayant fait observer qu'il devrait être possible d'écarter du régime de sanctions les causes du dépassement (par exemple la vaccination contre l'hépatite B était extérieure au champ initial couvert), **M. Dinorino Cabrera** a indiqué qu'à l'expé-

rience la discussion se révélait difficile, car elle débouchait toujours sur une critique de l'attitude des médecins.

En réponse à **M. Claude Huriet, président**, qui l'interrogeait sur le niveau, national ou régional, auquel devaient être prises les mesures de maîtrise des dépenses, **M. Dinorino Cabrera** s'est déclaré favorable à la régionalisation. Il a reconnu que la régionalisation serait favorable aux médecins libéraux à condition toutefois de ne pas fixer, comme pour l'hôpital, une dotation globale qui pénaliserait les régions " vertueuses " et favoriserait les régions qui le sont moins.

En réponse à **M. Charles Descours, rapporteur**, qui évoquait l'inquiétude soulevée par l'obligation de s'adresser à un généraliste avant de consulter un spécialiste, **M. Dinorino Cabrera** s'est déclaré opposé à une telle mesure, n'en voyant pas l'utilité et rappelant que les médecins français consacraient plus de temps à leurs patients que les médecins étrangers. Il a cependant reconnu que le nombre des médecins était excessif et qu'il convenait d'en inciter un certain nombre à se reconverter.

M. Jean Chérioux ayant observé que le passage obligatoire par le généraliste condamnait un certain nombre de spécialistes, **M. Dinorino Cabrera** a répondu qu'en tout état de cause, il y aurait toujours une consultation médicale et a suggéré que cette consultation, qu'elle concerne le généraliste ou le spécialiste, soit remboursée sur la même base, le spécialiste ayant la liberté de ses honoraires.

En réponse à **M. Claude Huriet, président**, qui l'interrogeait sur l'articulation entre les niveaux régional et national, **M. Dinorino Cabrera** a suggéré que la convention nationale fixe les références et les grandes lignes de la maîtrise des dépenses et que celles-ci fassent l'objet d'adaptations locales.

A **MM. Jean Chérioux et Louis Souvet**, qui évoquaient la pénurie de praticiens hospitaliers, **M. Dinorino Cabrera** a tout d'abord indiqué qu'il existait trop de

lits hospitaliers, d'ailleurs souvent occupés à tort. Il a suggéré que les médecins libéraux assistent les " juniors " afin de les aider à déterminer s'il convenait d'hospitaliser les personnes se présentant aux urgences, ce qui permettrait de limiter cette pratique. Il a observé que la reconversion des médecins libéraux pouvait se faire pour partie vers l'hôpital, tout en reconnaissant que des solutions devaient être trouvées pour y rendre les rémunérations plus attractives. Les économies faites sur le nombre de lits pourrait y participer.

M. Charles Descours, rapporteur, a observé qu'il était difficile de toucher à la grille de la fonction publique et s'est interrogé avec **M. Pierre Lagourgue** sur le recours au temps partiel.

En réponse, **M. Dinorino Cabrera** s'est déclaré favorable à une interpénétration de la médecine de ville et de la médecine hospitalière, à condition cependant d'éviter les excès auxquels cela avait pu donner lieu dans le passé.

Puis la commission a procédé à l'audition de **M. Philippe Sopéna, premier vice-président du syndicat M.G. France**.

M. Philippe Sopéna, premier vice-président de M.G. France, a tout d'abord indiqué que son syndicat, qui a recueilli environ les deux tiers des voix des médecins généralistes aux dernières élections professionnelles, soutenait la " logique " du plan de réforme du Premier ministre.

Il a souligné que la " non-gestion " de l'assurance maladie au cours de ces dernières années avait conduit à ce que le niveau des dépenses de santé soit supérieur en France à celui des pays comparables, alors que le taux de remboursement de ces dépenses est inférieur à celui de nos voisins.

Il a mis l'accent sur l'injustice sociale qui résultait de cette situation et le caractère choquant du fait que, selon de récentes enquêtes, certaines personnes reportent des dépenses de soins pour des raisons d'économie.

Il a refusé la logique consistant à augmenter les cotisations sociales et à réduire le niveau des remboursements, mise en oeuvre, selon lui, sous l'impulsion conjointe de Force ouvrière, du syndicat national des industries pharmaceutiques et de la Confédération des syndicats médicaux de France, à une époque où les dépenses de santé étaient considérées comme le moteur de la croissance.

Il a souhaité un " découplage " des dépenses de l'assurance maladie, des salaires et de l'emploi, par la fiscalisation des ressources dont il a souligné qu'elle entraînerait nécessairement une intervention accrue du Parlement.

S'agissant de la maîtrise de la dépense d'assurance maladie, il a constaté que la régulation par le marché n'était pas adaptable aux dépenses de santé, dans la mesure où, pour l'individu, les périodes de forte concentration de la dépense étaient trop courtes par rapport à la durée de la vie humaine pour permettre un comportement économiquement rationnel.

Il a donc estimé inéluctable la régulation par la planification des dépenses, sous l'autorité du Parlement, en remarquant que celle-ci serait incompatible avec le maintien d'un " droit de tirage illimité " des professionnels et des usagers sur le système de santé.

Il a précisé que la logique tendant à attribuer des enveloppes financières prédéterminées aux acteurs du système médical nécessitait de savoir clairement " qui fait quoi et pour qui " pour éviter l'apparition d'effets pervers.

Soulignant, par exemple, l'aspect déstabilisant pour le budget d'un petit hôpital de la prise en charge d'un grave malade chronique, il a constaté la tendance à " l'externalisation " des dépenses dans un système de planification a priori. Il a donc insisté sur la nécessité de mieux connaître la " production " du système de santé en soulignant les insuffisances de l'appareil statistique actuel en ce domaine.

Il a mis l'accent sur la mise en place d'un codage généralisé des actes assorti d'un système de transmission de données auprès d'une instance médicale professionnelle et neutre qui serait considérée comme l'interlocuteur des caisses d'assurance maladie.

M. Charles Descours, rapporteur, s'est interrogé sur la démographie médicale.

M. Jacques Machet a demandé des précisions sur la mise en place du carnet de santé.

En réponse, **M. Philippe Sopéna**, a estimé que la question du nombre de médecins se posait plus en termes de stock que de flux, puisque le taux de progression annuelle de 0,6 % des effectifs médicaux était proche de celui de la population générale.

Il a considéré que le problème n'était pas de savoir si les médecins étaient trop nombreux mais celui de leur utilité et de leur répartition sur le territoire national en soulignant le sureffectif des médecins spécialistes dans le secteur libéral par rapport au secteur hospitalier.

Il a rappelé que le syndicat M.G. France ne revendiquait pas de numerus clausus en faisant valoir la grande stabilité du nombre d'actes prescrits par médecin et par an depuis quinze ans.

Il a souhaité que les médecins soient incités à consacrer une plus grande partie de leur " temps " professionnel à des activités d'enseignement, de formation, de prévention et d'information, plutôt qu'à se reconvertir vers la " médecine administrative " pour laquelle, au demeurant, les volontaires sont peu nombreux.

S'agissant du carnet de suivi médical, il a rappelé les problèmes éthiques posés par la généralisation du carnet de santé pour les jeunes enfants au début des années 1950 et a insisté sur la nécessaire confidentialité des informations contenues dans le dossier médical.

Il a estimé que le futur carnet de suivi médical devrait permettre au médecin d'accéder plus directement et plus

rapidement aux données médicales aujourd'hui dispersées concernant son patient.

Il a considéré que l'informatisation des cabinets médicaux serait d'autant plus rapide qu'elle serait perçue, non pas comme une contrainte administrative nouvelle, mais comme une réponse à un besoin de simplification pour les usagers.

Souhaitant que l'accent soit mis en priorité sur la modernisation de la gestion du système de santé, il a souligné que l'on ne réformerait pas celui-ci par décret.

M. Jean Chérioux a estimé qu'il convenait d'éviter les reproches concernant l'apparition d'une médecine " à deux vitesses ".

M. Claude Huriet, président, s'est interrogé sur les limites de la priorité donnée aux besoins de l'usager.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de M. Henri Campillo, de la Fédération hospitalière de France (FHF)**.

A titre liminaire, **M. Henri Campillo** a précisé que son exposé serait scindé en deux parties avec, dans un premier temps, le financement de l'assurance maladie et, dans un deuxième temps, la réforme de l'hôpital.

Rappelant que la sécurité sociale venait de fêter son cinquantenaire, dans un contexte démographique, social, culturel, totalement différent de celui qui l'avait vu naître, il a constaté que cette situation justifiait une nécessaire adaptation, sans doute trop longtemps différée, mais que ladite adaptation devait se faire, selon la Fédération hospitalière de France, dans le respect des cinq principes fondateurs, à savoir la solidarité nationale, la mutualisation des ressources, l'égalité de tous devant la maladie, le libre accès pour tous aux soins et la stricte compétence et la responsabilité de l'Etat dans la définition et les moyens à consacrer à une politique de santé.

Selon la Fédération hospitalière de France, l'adaptation du système de sécurité sociale devrait porter sur trois

points, la clarification des compétences et des charges entre l'Etat et la sécurité sociale, en mettant un terme aux transferts de charges indues, la revalorisation des ressources et la maîtrise des dépenses.

S'agissant des charges indues, **M. Henri Campillo** a estimé celles-ci à environ 70 à 90 milliards de francs en 1995, dont 40 à 45 milliards mis directement à la charge de la sécurité sociale et 30 à 45 milliards de charges indues supportées par cette dernière via les hôpitaux.

Concernant ce qu'il a appelé la revalorisation des ressources, **M. Henri Campillo** a souhaité que soient redéfinis les financements, qui sont actuellement établis sur un système qu'il a considéré à la fois comme dépassé -puisque fondé sur la seule masse salariale-, dangereux -dans la mesure où il pénalise les entreprises de main d'oeuvre et incite à la destruction des emplois-, insuffisant -car il ne tient pas compte des gains de productivité-, et inégalitaire -dans la mesure où il favorise les productions délocalisées et les importations de pays à très bas coûts salariaux. De même, il s'est prononcé en faveur d'une clarification des compensations entre les régimes et a estimé que la part contributive, à revenus comparables, devait être identique dans tous les régimes. Il a, également, souhaité que les bases des cotisations soient élargies, afin, notamment, de mieux harmoniser les efforts contributifs des différentes catégories de bénéficiaires.

A propos de la maîtrise des dépenses, **M. Henri Campillo** a orienté son propos dans deux directions. Tout d'abord, concernant la question de l'offre de soins, il a estimé que déréguler engendrerait des désordres et des gaspillages des moyens, voire même des inégalités en matière d'accès aux soins. Il a donc souhaité que la coopération et la complémentarité soient organisées au travers de réseaux coordonnés de soins.

Afin d'optimiser la gestion des moyens, **M. Henri Campillo** a suggéré trois séries de pistes. En premier lieu, il a proposé d'harmoniser le financement des établis-

sements de santé publics et privés dans le cadre d'un objectif quantifié et sur la base de budgets négociés par objectif d'activités et de moyens. En deuxième lieu, il a souhaité que soit confortée la maîtrise médicalisée de la médecine de ville, dans le cadre de conventions d'objectifs quantifiés. Il a estimé que la rémunération à l'acte ne pouvait continuer à se justifier que si elle était assortie d'une régulation de l'activité individuelle en nombre et valeur d'actes. En troisième et dernier lieu, il s'est déclaré en faveur du renforcement de la qualité des prestations, qu'il s'agisse de l'hospitalisation ou de la médecine de ville. Pour ce faire, il a énuméré un certain nombre de dispositions comme la généralisation du carnet de santé afin d'éviter les actes redondants, le renforcement de l'évaluation des pratiques médicales, le développement des références médicales et l'adoption d'une législation relative à l'aléa thérapeutique.

Dans la deuxième partie de son exposé, **M. Henri Campillo** a abordé l'analyse faite par la Fédération hospitalière de France des propositions du haut conseil de la réforme hospitalière. Il s'est déclaré en accord avec la proposition de permettre au Parlement d'adopter les objectifs en matière de politique de santé et les moyens financiers destinés à les mettre en oeuvre. Toutefois, il a estimé, dans la mesure où pour toutes décisions nouvelles du Gouvernement cela nécessiterait un nouveau vote du Parlement, que cela alourdirait les procédures. Concernant la conférence permanente de la santé, il a regretté que ne soient précisés ni sa composition, ni ses missions ni ses pouvoirs. Il a craint un double emploi avec la commission des comptes de la sécurité sociale et la commission des comptes de la santé. Il s'est interrogé sur la régionalisation, la considérant au mieux comme " une déconcentration régionale " au pire " comme une étatisation larvée ". Il a jugé que le système retenu semblait compliqué et dispendieux du fait de la multiplication des instances.

M. Charles Descours, rapporteur, a alors précisé que le professeur Devulder, président du haut conseil de la

réforme hospitalière, n'avait pas déféré à la convocation de la commission et qu'en conséquence, celle-ci ne connaissait pas le détail des propositions du rapport du haut conseil.

M. Claude Huriet, président, a souhaité que **M. Henri Campillo** ne réagisse que par rapport au plan du 15 novembre 1995.

M. Henri Campillo a souligné que sa fédération était favorable à l'évaluation, à condition que celle-ci soit établie par un organisme indépendant, sur des bases reconnues par la profession, et qu'elle restait attachée à la procédure d'autorisation. S'agissant de l'accréditation, il a souhaité que celle-ci soit une démarche volontaire des établissements pour faire mesurer leur "conformité à des référentiels de qualité" par une structure de professionnels indépendants et qu'elle soit indépendante de l'autorisation. Il s'est déclaré défavorable à une procédure d'appel d'offres de soins. En revanche, il s'est prononcé en faveur des contrats d'objectifs et de moyens et des réseaux coordonnés des soins hospitaliers et de médecine de ville. Il a estimé qu'actuellement les outils juridiques pour ce faire étaient suffisants mais que les obstacles provenaient, notamment, de l'assurance maladie. Il s'est étonné de la mise en oeuvre de deux objectifs quantifiés différents, l'un pour les établissements publics de santé, l'autre pour les établissements de santé privés et s'est prononcé pour la création d'un seul objectif quantifié, par mission, dans le cadre de contrats d'objectifs. Il s'est également interrogé sur la création "d'une communauté hospitalière et universitaire" dans le cadre de la formation initiale et continue.

A propos de la suppression de la présidence de droit des maires des établissements hospitaliers, **M. Henri Campillo** a estimé que c'était une erreur d'appréciation et une faute stratégique. Il a, enfin, attiré l'attention de la commission sur les risques engendrés par le projet de nomination des directeurs d'hôpitaux importants en Conseil des ministres. A son sens, il s'agirait d'une "étatisation qui ne dirait pas son nom". Il a fait part à la commission de sa crainte de voir les choix effectués en fonction

de critères essentiellement politiques au profit de candidats extérieurs à la profession, ce qui porterait, selon lui, une grave atteinte au profil de carrière des cadres de direction des hôpitaux issus de l'École nationale de la santé publique alors qu'actuellement les perspectives d'avancement pour ces personnels étaient déjà extrêmement limitées.

M. Charles Descours a alors demandé à **M. Henri Campillo** son sentiment sur le manque de médecins dans les hôpitaux, en particulier généraux, sur l'articulation accréditation/autorisation, et sur la comptabilité analytique.

M. Henri Campillo a estimé que le manque de praticiens dans les établissements hospitaliers publics datait des années quatre-vingt et que cela provenait en partie du manque d'attractivité de leur statut, notamment en début de carrière. Il a suggéré, à cet égard, de mettre en oeuvre une dotation de 300 millions de francs, afin de contribuer à résoudre ce problème. Il a également proposé de réexaminer la protection sociale des praticiens hospitaliers en s'inspirant de la fonction publique hospitalière. Il a souhaité que se développe aussi en zone urbaine le mode de fonctionnement des hôpitaux locaux, pour que les médecins libéraux puissent aussi pratiquer à l'hôpital et que l'on recrée l'honoraire d'assistance opératoire, supprimé au début des années 70. Il s'est également prononcé en faveur de la possibilité de temps partiel pour les praticiens.

Il a précisé que, pour lui, concernant la deuxième question de **M. Charles Descours**, rapporteur, il ne fallait pas assimiler accréditation et autorisation.

M. Charles Descours, rapporteur, s'est alors interrogé sur les conséquences de la non-accréditation.

M. Henri Campillo a précisé que le service non accrédité devrait se reconvertir et que l'accréditation était une procédure de sélection. Concernant la comptabilité analytique, il a estimé que cette réforme avait été mise en oeuvre ces dernières années.

M. Jacques Machet a interrogé **M. Henri Campillo** sur les conséquences du carnet de santé et de la carte santé.

M. Henri Campillo s'est déclaré favorable à ces dispositifs pour éviter les actes redondants et a souhaité qu'ils soient mis en oeuvre tant en ambulatoire qu'à l'hôpital.

M. Claude Huriet, président, a souhaité connaître les conséquences de l'application de la loi du 18 janvier 1994 pour les médecins étrangers.

M. Henri Campillo a évoqué, sur ce point, l'inquiétude engendrée par la date butoir du 1er janvier 1996 et sur la possibilité ou non de maintenir ces médecins. A long terme, en revanche, il s'est déclaré favorable à la vérification des diplômes.

Puis, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'audition de **M. Claude Maffioli, président de la Confédération des syndicats médicaux de France (CSMF)**.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souhaité que **M. Claude Maffioli** présente les observations de sa confédération sur l'ensemble du texte et ses modalités d'application.

A titre liminaire, **M. Claude Maffioli, président de la confédération des syndicats médicaux de France (CSMF)**, a souhaité exprimer trois considérations d'ordre général, à savoir l'attachement de sa confédération au système de protection sociale actuel, qui permet un égal accès aux soins à chacun, un tout aussi réel attachement au système conventionnel tel qu'il existe depuis 23 ans, et la nécessité de donner au Parlement la possibilité de se prononcer sur la politique de la santé.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a confirmé cette nécessité pour les assemblées de voter sur les grandes orientations dans ce domaine.

M. Claude Maffioli a précisé que, compte tenu du contexte économique actuel, il était favorable à l'élargissement du financement de l'assurance maladie par le biais de la CSG. Concernant ce qu'il a appelé la maîtrise médico-économique des dépenses de santé pour laquelle, a-t-il tenu à rappeler, il militait depuis deux ans, il a souhaité que les taux soient réellement négociés avec les médecins. Il s'est déclaré défavorable à ce qu'il a qualifié de " maîtrise budgétaire ". Il a reconnu que le taux arrêté par le Gouvernement, soit 2,1 % était relativement large. Mais il a mentionné son désaccord de principe par rapport à un taux arrêté en fonction de motivations budgétaires et qui serait opposable aux médecins. Il a souhaité qu'une véritable maîtrise puisse être mise en oeuvre avec des outils efficaces, une opposabilité et des sanctions individuelles.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est alors interrogé sur l'identité de l'autorité qui devrait prendre la sanction.

M. Claude Maffioli a précisé que c'étaient l'assurance maladie et les instances conventionnelles. Il a imputé l'échec de cette procédure, en 1995, à l'arrivée dans lesdites instances d'un syndicat qui avait cherché, selon lui, à en bloquer le fonctionnement. Il a souhaité également la mise en place du codage des actes pour avoir une véritable appréciation de l'activité des médecins. Il a mentionné, toutefois, qu'un véritable codage exhaustif nécessiterait quinze ans mais qu'un codage par spécialité non exhaustif pourrait être mené à bien en trois mois. Il s'est cependant demandé si l'assurance maladie pourrait véritablement le mettre en oeuvre.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a demandé à M. Claude Maffioli quelle était la spécialité la plus en retard en matière de codage.

M. Claude Maffioli a déclaré que c'était la médecine générale. Il a estimé qu'il fallait, à cet égard, faire un codage sur un symptôme d'appel. Il s'est déclaré favorable

à ce que les unions professionnelles, plutôt que l'assurance maladie, puissent mettre en oeuvre ce codage. Il a souhaité que la coordination du système de santé soit accrue et s'est prononcé en faveur du carnet de santé et du dossier médical tenu par le généraliste, ce qui éviterait, selon lui, les examens médicaux redondants. Il a regretté que le décret de mars 1995 ne rende pas ce type de document obligatoire.

Il a estimé, par ailleurs, que le nomadisme médical n'avait jamais été démontré. Il a rappelé que la seule étude existant dans ce domaine, celle de la Mutualité sociale agricole, concluait à l'inexistence d'un nomadisme pour ses ressortissants. Il s'est déclaré opposé au passage obligatoire pour le patient devant un généraliste dans la mesure où, dans un système de paiement à l'acte, cela lui semblait inflationniste. Il a fait observer qu'une telle disposition ne pouvait fonctionner que dans le cadre d'un système par capitation. Il a attiré l'attention de la commission sur le fait qu'à partir du moment où, par le dossier médical, le médecin généraliste bénéficierait de toute l'information relative au patient, il y aurait, de facto, une revalorisation de son rôle.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a demandé qui tiendrait, du pédiatre ou du généraliste, le carnet médical de suivi pour les enfants.

M. Claude Maffioli a estimé que, dans le cas des enfants, ce pourrait être le pédiatre. Il a précisé que, concrètement, pour les patients, le carnet médical se présenterait sous la forme d'une disquette.

M. Charles Descours, rapporteur, a observé que la généralisation d'un tel système prendrait du temps.

M. Claude Maffioli a précisé qu'une expérimentation sur ce point se déroulait à Charleville-Mézières et a souhaité que l'informatisation des cabinets soit facilitée. Il s'est déclaré favorable à un plan de reconversion gouvernemental pour les médecins et au retrait de plus de spécialistes que de généralistes. Il a estimé à 20.000 le

nombre de médecins qu'il conviendrait de " retirer ". Il a remarqué qu'en diminuant l'offre, l'hôpital privé avait tenu ses engagements et a approuvé la pratique du temps partiel. Il a souligné le fait que les étudiants s'installaient leurs études finies, autour de leur faculté, ce qui accroissait considérablement l'offre.

M. Charles Descours, rapporteur, a demandé à M. Claude Maffioli s'il était favorable à une incitation à l'installation.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a évoqué le cas du Canada où existaient des primes variables selon l'endroit où le médecin s'installait.

M. Claude Maffioli a estimé que l'ensemble des dispositions évoquées pouvait se mettre en place rapidement. Il a rappelé que 1994 avait été une année de maîtrise et que 1995 ne serait pas bonne sur ce point, notamment du fait de l'obligation instituée par l'Etat de vacciner contre l'hépatite B. Il a déclaré que, compte tenu des résultats médiocres de la première moitié de l'année, il avait relancé une campagne de maîtrise des dépenses en septembre et qu'il avait été, semble-t-il, entendu puisque les dépenses de médecine de ville avaient baissé de 0,1 % en octobre. Il s'est, à cet égard, déclaré défavorable à l'instauration d'un taux directeur avec des sanctions collectives.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a estimé qu'à son sens, des sanctions collectives pour les professions libérales n'étaient pas acceptables.

M. Charles Descours, rapporteur, a demandé à M. Claude Maffioli quelle serait, selon lui, la place des professionnels de santé dans l'assurance maladie.

M. Claude Maffioli a déclaré qu'il fallait conserver le système conventionnel et qu'il était très favorable à l'instauration d'une conférence permanente, et non annuelle, de la santé.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a soulevé le problème du nombre des organisations qui y seraient représentées.

M. Claude Maffioli a précisé qu'il y avait quatre syndicats de médecins et un centre national des professions de santé. Il a également déclaré que les médecins souhaitaient être représentés dans les agences régionales.

M. Pierre Lagourgue a constaté que les attitudes des patients avaient évolué. Il s'est demandé si la médecine pratiquée par le généraliste n'allait pas être cantonnée à la médecine d'urgence.

M. Claude Maffioli a rappelé qu'on formait aujourd'hui plus de spécialistes que de généralistes et qu'il souhaitait que, dès cette année, cette tendance soit inversée. Il a souligné que ceci posait le problème de l'internat et que tant que la médecine générale ne deviendrait pas une spécialité, cette question resterait sans solution.

M. Charles Descours, rapporteur, s'est demandé si cela n'accroîtrait pas d'autant le prix de la consultation d'un généraliste.

M. Jean-Louis Lorrain, se référant à son expérience personnelle, s'est interrogé sur la mise en oeuvre de la proposition de M. Claude Maffioli. Il a souligné combien pour réussir une véritable " labellisation ", il fallait inciter l'ensemble de la profession.

M. Claude Maffioli a convenu qu'il fallait modifier la perception du généraliste qui ne devait plus être " celui qui a raté l'internat ". Il a rappelé qu'il avait tenté de promouvoir un secteur optionnel.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a constaté que cette tentative en faveur de l'instauration d'un secteur nouveau, qu'il a qualifié de 2 bis, n'avait pas connu le succès escompté.

La commission a alors procédé à l'audition de **MM. François Delafosse, président** et **Daniel Frachon, directeur général, de la Fédération des éta-**

blissements hospitaliers et d'assistance privés à but non lucratif (FEHAP), et de M. Alain Coulomb, délégué général de l'Union hospitalière privée (UHP).

M. François Delafosse, président de la FEHAP, a fait trois observations liminaires : l'attachement de sa fédération au pluralisme du système de santé, la nécessité d'éviter une approche trop réductrice qui serait soit trop économique, soit trop centrée sur l'hôpital et l'obligation de tenir compte de la dimension sociale de l'activité hospitalière avec, par exemple, l'opportunité d'une articulation plus pertinente des structures hospitalières avec les besoins d'accueil des personnes âgées ou handicapées.

Il a approuvé les trois principes sur lesquels devrait se fonder la réforme hospitalière, tout en soulignant l'imprécision de leur contenu.

Rappelant que le cadre régional est déjà pris en compte depuis la loi hospitalière de 1991 à travers les schémas régionaux d'organisation sanitaire et sociale (SROSS), il a, en effet, estimé que la régionalisation était souhaitable. Au-delà, il s'est interrogé sur les intentions précises du Gouvernement, notamment en ce qui concernait les Agences régionales, qui ne doivent pas constituer un échelon administratif supplémentaire.

Si la contractualisation est un principe positif, encore faut-il savoir qui contracte et pour quoi faire. Surtout, il faut éviter une " balkanisation " des moyens dans le secteur hospitalier.

Enfin, l'accréditation est une garantie de qualité, qui doit aller au-delà d'une approche purement médicale.

Toutefois, il a regretté l'absence de précisions quant aux aspects financiers de ces mesures. Pour sa part, la FEHAP est favorable à une répartition des moyens en fonction des besoins réels et à la plus grande transparence.

En réponse à une question de M. Jacques Machet, M. François Delafosse a précisé que sa Fédération était

globalement d'accord sur le projet de réforme en mettant l'accent sur la nécessité d'une complémentarité et d'une évaluation des établissements de santé.

M. Alain Coulomb, délégué général à l'UHP, est alors intervenu. Après avoir rappelé que son organisme représentait 14.000 établissements, 32.000 médecins libéraux et 17 milliards d'honoraires médicaux, il a souligné le caractère positif du Plan Juppé qui sort de la logique habituelle des relèvements de cotisations ou des réductions de remboursement. Il a précisé ensuite les points d'accord avec le projet gouvernemental : le régime universel d'assurance maladie, l'élargissement de l'assiette des cotisations, le renforcement du rôle du Parlement, la réforme des conseils d'administration des hôpitaux et la nécessité de sortir du taux directeur global qui s'avère une rente pour certains et un carcan insupportable pour d'autres.

M. Alain Coulomb est ensuite revenu sur les grands principes de la réforme hospitalière. S'agissant de la régionalisation, il a indiqué préférer l'idée d'une régulation des dépenses d'assurance maladie au niveau régional ; sur la contractualisation, il a souligné la faiblesse des instruments d'évaluation mais a souhaité une clarification des objectifs ; sur l'accréditation il a insisté sur la nécessité de créer une instance d'accréditation indépendante de l'Etat et de l'assurance maladie, ce qui suppose une multiplicité de financeurs.

Enfin, sur la coordination, il s'est dit convaincu de l'importance des gisements de productivité, y compris au sein des établissements publics. Il a estimé à 20 % le nombre de patients se situant dans l'attente d'une structure correspondant à leurs besoins réels.

Il a enfin considéré que l'objectif essentiel devait être celui de l'efficacité médicale qui concilierait les principes suivants : un haut degré de qualité, la maîtrise des dépenses, la diffusion du progrès médical et une juste rémunération des professionnels et des structures.

Il a conclu en souhaitant être associé, en tant que fédération, aux textes qui entreraient en application.

A une question de **M. Charles Descours, rapporteur**, il a précisé que les services pourraient faire sans difficultés l'objet d'accréditation.

M. Daniel Frachon est intervenu pour indiquer qu'il devait y avoir une distinction entre l'autorisation de fonctionnement et l'évaluation de la qualité des services.

M. Jean-Louis Lorrain a appelé l'attention sur la dimension sociale de l'hôpital.

M. François Delafosse a répondu que c'est la raison pour laquelle il refusait une " balkanisation " des services au nom du principe de complémentarité.

M. Alain Coulomb a admis l'existence de gaspillages financiers et de pratiques peu rigoureuses de certains établissements ou services.

M. Daniel Frachon a souligné la difficulté d'évaluer la " fonction sociale " de l'hôpital, dont il a admis qu'il fallait en effet en tenir compte.

Répondant à **M. Alain Vasselle**, **M. François Delafosse** a admis l'existence de surcapacités mais a indiqué qu'il fallait raisonner en termes d'activités et non de lits excédentaires.

M. Alain Coulomb a estimé que l'hospitalisation privée était exemplaire à cet égard, en raison de l'ampleur des regroupements opérés, soit 205 opérations pour la seule année 1994, principalement pour des motifs financiers. Les services de proximité se conçoivent davantage pour les soins courants que pour les services de " haute technologie ", d'où la nécessité de rechercher des instruments de coopération entre les professionnels de la santé.

Présidence de M. Jacques Machet, vice-président - Au cours d'une deuxième séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de M. Jean Gras, président de la Fédération des Médecins de France (FMF).

M. Jean Gras, président de la FMF, a indiqué que la fédération avait pris acte des mesures annoncées par le Premier ministre le 15 novembre dernier concernant le remboursement de la dette sociale et les mesures structurelles de réforme de la protection sociale.

Il a souligné que les mesures annoncées étaient parfois “ un peu trop brutales ”.

Il a indiqué qu’il ne s’opposait pas à l’institution d’un régime universel d’assurance maladie qui permettrait la mise en oeuvre du principe “ à cotisations égales, prestations égales ” réclamée par la fédération depuis longtemps.

Il a noté, à cet égard, que le régime de la retraite des médecins conventionnés étant un régime spécial entrant dans le champ de la réforme, il n’était pas hostile aux mesures nécessaires à l’équilibre financier de ce régime.

Concernant la politique familiale, il a regretté le report de l’allocation parentale de libre-choix (APLC) aussi bien du point de vue du resserrement des liens familiaux que des effets bénéfiques attendus pour l’emploi.

Il a exprimé son accord avec les mesures annoncées en matière de financement de la protection sociale en estimant qu’il serait toujours nécessaire pour l’avenir de différencier plus clairement ce qui relevait de l’assurance de ce qui relevait de l’appel à la solidarité nationale.

Il a précisé que le gel de l’évolution des dépenses de médecine fixé à 2,1 %, soit au niveau prévisionnel de la hausse des prix, avait suscité une certaine émotion dans les milieux médicaux d’autant plus que la décision n’avait été soumise préalablement à aucune instance consultative.

Il a souhaité que la mesure de gel n’ait qu’un caractère exceptionnel et que, dès la fin de 1996, la possibilité soit ouverte de négocier un avenant avec les partenaires sociaux, au vu des résultats constatés.

Concernant la création d’unions régionales des caisses d’assurance maladie, il s’est déclaré favorable à ce mouve-

ment de régionalisation qui répond au besoin d'une déconcentration des dépenses de santé.

Afin de mieux responsabiliser les intervenants, il a souhaité que les conseils d'administration des caisses d'assurance maladie puissent être " mis en mesure " de choisir leur directeur de caisse afin de garantir la mise en oeuvre des efforts de maîtrise des dépenses de santé.

Il s'est félicité que le Premier ministre ait déclaré que " la qualité des soins n'était pas et ne devait pas être négociable " ainsi que son refus " d'entrer dans la voie du rationnement des soins ou de la réduction des remboursements ".

S'agissant de la réforme hospitalière, il a indiqué que les quatre points forts de la réforme, c'est-à-dire, régionalisation, évaluation contractualisation et coordination, n'appelaient aucune objection de sa part.

En revanche, s'agissant de la réforme des conseils d'administration des hôpitaux, il a regretté que le Premier ministre ait proposé de retirer aux maires leur présidence de droit.

Estimant que les maires n'avaient pas démerité, il a souhaité en tout état de cause que les conseils d'administration des hôpitaux soient effectivement présidés.

Concernant la médecine de ville, il a souhaité plus d'explications sur le dispositif d'ajustement automatique de la rémunération des médecins en fonction du respect d'objectifs et fondé sur des revalorisations tarifaires " conditionnelles et temporaires ".

S'agissant des instruments de la pratique médicale, il a approuvé l'extension et la pérennisation des références médicales opposables (RMO).

Concernant l'informatisation des cabinets médicaux financée par une contribution des médecins équivalent à un franc par feuille de soins, il s'est interrogé sur les autorités responsables de la gestion du futur fonds de mutuali-

sation et a soulevé le problème des médecins ayant déjà mis en place leur informatisation.

Il a approuvé la réforme de la formation initiale des médecins en rappelant que la fédération aurait souhaité qu'elle intervienne plus vite et plus tôt.

Concernant la formation continue obligatoire, il s'est interrogé sur les sanctions envisagées pour les médecins qui ne respecteraient pas cette obligation et le financement de cette mesure dont le coût, selon certaines évaluations, est estimé à 3,5 milliards de francs.

S'agissant du carnet de suivi médical, il s'est demandé s'il s'agissait d'une extension du dossier médical ou d'un nouveau document et a approuvé cette mesure tout en soulignant l'importance du respect du secret médical.

Il a approuvé le développement des médicaments génériques et, concernant le déconditionnement des médicaments, s'est interrogé sur les problèmes d'identification des médicaments par les personnes âgées qui en résulteraient.

Il a exprimé son accord à la mise en place d'une photo sur les cartes d'assurés sociaux, en remarquant toutefois que le médecin ne saurait avoir pour obligation d'exiger la présentation de la carte d'identité de son patient.

Pour conclure, il a tout d'abord exprimé son opposition " très ferme " à la contribution des médecins d'un franc par feuille des soins, à la suspension partielle pour 1996 de la prise en charge par l'assurance maladie des cotisations familiales des médecins du secteur I et à l'affiliation obligatoire de tous les professionnels de la santé à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).

Sur ce dernier point, il a précisé qu'il aurait préféré la généralisation de l'adhésion des médecins à la caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles (CANAM) et a souhaité que les mesures de hausse des

cotisations sociales résultant de la réforme soient étalées dans le temps.

Par ailleurs, il a appelé de ses vœux un réel effort de maîtrise de l'évolution des frais de gestion des caisses d'assurance maladie.

Il s'est interrogé sur les modifications des textes conventionnels en matière de dépense de médecine qui résulteraient des ordonnances, en soulignant qu'aucune partie prenante n'aurait intérêt à ce que la convention soit résiliée.

Il a estimé, enfin, que la réforme " précisait les responsabilités " mais s'est demandé si elle " responsabilisait les partenaires ".

M. Charles Descours, rapporteur, a constaté la multiplicité des réserves émises par la fédération et s'est interrogé sur les conséquences de la modification de l'assiette de financement des dépenses de l'assurance maladie et la nécessité d'une responsabilisation des assurés.

En réponse, **M. Jean Gras, président de la FMF**, a précisé qu'il approuvait les mesures d'élargissement progressif de l'assiette des prélèvements au titre de la sécurité sociale annoncées par le Premier ministre tout en souhaitant que chaque assuré demeure conscient que la protection sociale était " le fruit de son travail " et que l'on n'aboutisse pas à une étatisation de la protection sociale.

Il a estimé que l'instauration du carnet de suivi médical irait dans le sens de la responsabilisation de l'utilisateur et a souligné, en tout état de cause que " l'irresponsabilité " était largement répandue dans le système actuel.

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

La commission a d'abord adopté le rapport supplémentaire de M. Claude Huriet, tendant à modifier les conclusions de la commission sur cette proposition.

Elle a alors examiné les amendements déposés sur cette proposition de loi.

Avant l'article premier, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 1 déposé par M. Franck Sérusclat, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, M. Charles Metzinger et les membres du groupe socialiste, qui proposait de dissocier la législation applicable aux thérapies génique et cellulaire.

Pour la même raison, elle a émis un avis défavorable aux amendements n°s 2, 3, 5 à 10 et 12 à 15 des mêmes auteurs.

Elle a estimé que l'amendement n° 4 des mêmes auteurs était satisfait par les nouvelles conclusions de la commission, tout en soulignant que son objet était sans lien avec son contenu.

Elle a fait la même remarque au sujet de l'amendement n° 11, des mêmes auteurs, à l'adoption duquel elle a émis un avis défavorable.

Présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président - Au cours d'une troisième séance qui s'est tenue dans la soirée, la commission a poursuivi l'examen des amendements 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.

M. Jacques Bimbenet, président, a indiqué que la commission avait souhaité entendre M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale, sur les amendements déposés en séance publique par le Gouvernement.

M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale, a déclaré que le Gouvernement était sensible à l'initiative, qu'il soutenait, de la commis-

sion en matière de développement des thérapies génique et cellulaire sous la réserve des amendements qu'il avait déposés.

S'agissant du premier amendement, il a rappelé que le Gouvernement partageait les objectifs de la proposition de loi qui vise à mettre en place un encadrement juridique simple à ces nouvelles thérapeutiques, à assurer une sécurité maximale à toutes les étapes de la mise en oeuvre des procédures et à permettre le développement de techniques qui portent en elles des espoirs thérapeutiques majeurs.

Il a rappelé que, pour atteindre cet objectif, la commission proposait de ranger, sauf dispositions contraires, tous les produits de thérapies génique et cellulaire sous le régime juridique des médicaments définis par l'article L. 511 du code de la santé publique.

Il a déclaré partager la position de la commission pour ce qui concerne les produits de thérapie génique que la législation européenne a définis comme des médicaments.

En revanche, il a considéré que le Gouvernement ne saurait adopter la même définition et le même statut juridique pour les produits de thérapie cellulaire préparés à partir de cellules qui sont, soit prélevées chez un malade pour les réinjecter à lui-même, soit prélevées chez un donneur pour être réinjectées à une ou plusieurs personnes. Il a observé que, dans ce dernier cas, le traitement reposait sur un don.

Soulignant que dans les deux cas, la thérapie en question reposait sur l'usage de cellules, c'est-à-dire d'éléments du corps humain, il a proposé par un amendement à l'article premier, de placer les produits de thérapie cellulaire au Livre VI du code de la santé publique déjà existant et intitulé " Don et utilisation des éléments et produits du corps humain ", tout en maintenant, comme la proposition de loi le prévoit, les produits de thérapie génique dans le Livre V dudit code.

Il a précisé que cette position sur l'article premier n'influencerait que peu le dispositif de contrôle et d'éva-

luation puisqu'il était d'accord avec la plupart des dispositions prévues par la proposition de loi qui sont, tantôt empruntées au Livre VI du code précité, tantôt au Livre V dudit code, notamment en ce qui concerne l'Agence du médicament.

Il a indiqué que, par son amendement, le Gouvernement entendait respecter l'unité de définition des produits issus du corps humain.

Etablissant une distinction entre des médicaments qu'il a qualifiés de "génériques" et d'autres médicaments qu'il a appelés "classiques", il a estimé qu'en tout état de cause, les cellules du corps humain ne pouvaient être classées sous le vocable de "médicament classique".

Puis **M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale**, a exposé un second amendement à l'article 5 qui propose que les différentes activités de fabrication, de conservation, de distribution, d'importation et d'exportation des produits de thérapie cellulaire, soient réalisées par des établissements ou organismes autorisés par le ministre chargé de la santé plutôt que par l'Agence du médicament.

Il a considéré que, dès lors que les lieux de prélèvement et de réinjection étaient autorisés par le ministre de la santé, les lieux de fabrication devaient relever également de sa compétence.

Il a estimé que faire dépendre d'autorités différentes l'autorisation des divers lieux d'activité comportait des risques au regard du principe d'égalité et des impératifs de l'organisation sanitaire.

Il a souligné que retirer au ministre la capacité de décider de l'organisation fonctionnelle optimale, lui ôter la maîtrise des lieux d'activité et l'empêcher de promouvoir le meilleur schéma d'organisation sanitaire possible, équivaldrait à renoncer à la mise en oeuvre d'une politique de santé volontariste dans ce secteur.

Il a estimé que la préservation, au plus haut degré, de la sécurité sanitaire pour ces nouvelles thérapies, serait renforcée par l'existence d'une autorité unique autorisant les lieux de prélèvement, de transformation et de réinjection des produits cellulaires.

M. Claude Huriet, rapporteur, a tout d'abord rappelé que la proposition de loi, en préparation depuis plusieurs mois, avait fait l'objet d'une intense concertation préalable et avait donné lieu à de nombreux contacts, y compris et bien entendu avec le Gouvernement lui-même.

S'agissant du livre VI du code précité relatif au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, il a souligné que, dans sa rédaction actuelle, l'article L. 672-11 dudit code précisait que, lorsque les produits cellulaires " constituent des médicaments ", les activités relatives au prélèvement, au traitement, à la transformation, la manipulation et à la distribution de ces produits étaient régies par le Livre V du code de la santé publique. En conséquence, il a souligné que la législation actuelle ne faisait nullement obstacle à ce que les produits cellulaires soient considérés comme des médicaments.

Il a remarqué également que si l'on se limitait, comme le propose le Gouvernement, à inscrire les seuls produits de thérapie génique dans le Livre V relatif aux médicaments, il serait maintenu, pour les produits de thérapie cellulaire, l'imprécision et le flou des dispositions actuelles, que la proposition de loi avait justement pour objet de lever.

Il a donc proposé que soit reportée à une séance ultérieure la discussion des articles de la proposition de la loi afin que le travail en commun déjà engagé puisse être poursuivi.

M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale, a estimé en effet que du temps devait être donné pour travailler sur ce sujet important et a remarqué que ni son prédécesseur, ni lui-même

n'avaient été entendus en audition sur la proposition de loi.

M. Claude Huriet, rapporteur, a fait observer qu'il n'était pas de règle de procéder à l'audition des ministres sur des propositions de loi qui, par définition, sont des projets de textes législatifs d'initiative parlementaire.

M. Jean Chérioux a rappelé que la révision constitutionnelle du 4 août 1995, en réservant par priorité une séance par mois à l'ordre du jour fixé par chaque Assemblée, avait précisément pour objet de revaloriser l'initiative parlementaire et le rôle du Parlement.

M. Lucien Neuwirth a appelé de ses vœux le changement de certaines méthodes.

Après que **M. Hervé Gaymard**, secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale, se fut retiré, **M. Jacques Bimbenet, président**, a invité la commission à se prononcer sur les amendements.

Après un large débat, au cours duquel sont intervenus **MM. Jean Chérioux, Lucien Neuwirth et Claude Huriet, rapporteur**, la commission a décidé de proposer le **report de l'examen des articles de la proposition de loi** à la prochaine séance de l'ordre du jour réservé aux Assemblées.

Mercredi 13 décembre 1995 - Présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a examiné en première lecture le **rapport de M. Louis Souvet** sur le **projet de loi n° 87 (1995-1996) en faveur du développement des emplois de services aux particuliers**.

Après avoir souligné que le projet de loi était beaucoup plus innovant qu'il n'y paraissait, **M. Louis Souvet, rapporteur**, a indiqué qu'il traduisait également la volonté du Gouvernement d'exploiter davantage le gisement d'emplois potentiels que constitue le secteur des services aux personnes.

Il a rappelé que de nombreux rapports, depuis quelques années, avaient formulé des propositions en ce sens, reprises en partie par ce texte. Ces rapports avaient en outre, selon lui, identifié les principaux obstacles au développement de ces emplois, notamment la complexité des formalités administratives incombant à tout employeur et l'insuffisante solvabilité de la demande qui freine le développement de l'offre.

Selon le rapporteur, la politique de l'emploi s'était attachée depuis 1991 à lever les obstacles précités. Il a, à cet égard, cité la loi du 30 décembre 1991 qui a institué un cadre juridique pour les associations de services aux personnes et la loi de finances rectificative pour 1991 qui a créé une réduction d'impôt pour l'emploi d'une personne à domicile. Il a rappelé que, parallèlement, les formalités administratives liées à l'emploi avaient été partiellement transférées aux URSSAF. **M. Louis Souvet, rapporteur**, a ainsi estimé que ces mesures avaient eu pour effet d'augmenter dans de notables proportions le nombre des particuliers employeurs.

Puis, le rapporteur a souligné l'importance de la relance des créations d'emplois dans ce secteur grâce à l'institution, par la loi quinquennale, du chèque-service, dont le succès a été immédiat, et à la hausse significative, prévue par la loi de finances pour 1995, du plafond de la réduction d'impôt. Il a estimé le nombre de particuliers employeurs à un million environ.

M. Louis Souvet, rapporteur, a alors constaté que le dispositif avait atteint ses limites : en effet, seuls 20 % des ménages étaient en mesure de bénéficier, partiellement le plus souvent, de la réduction d'impôt ; de plus, le chèque-service restait un dispositif expérimental limité à des durées de travail hebdomadaires ne dépassant pas huit heures ; enfin, l'offre de service demeurait limitée.

Le projet de loi s'inscrit donc, selon le rapporteur, dans une perspective de relance des incitations en améliorant et en renforçant les mesures de simplification et de solvabili-

sation existantes, mais il vise aussi à développer l'offre de services aux personnes en étendant aux entreprises privées, sous certaines conditions, l'agrément et les avantages fiscaux qui y sont attachés.

Le rapporteur a alors détaillé les trois objectifs retenus par le projet de loi : le premier consiste à lever les obstacles à l'utilisation du chèque-service en l'autorisant pour les contrats au-delà de huit heures. Le deuxième objectif est de solvabiliser davantage la demande potentielle : au mécanisme de la réduction d'impôt pourra s'ajouter une aide des comités d'entreprise, ou des entreprises elles-mêmes en l'absence de comité d'entreprise. Après avoir expliqué le régime juridique de cette aide, le rapporteur a indiqué que celle-ci suscitait l'intérêt de certaines institutions financières désireuses de la voir octroyée sous une forme analogue au " ticket restaurant " ; il a cependant précisé qu'il n'avait pas souhaité s'engager dans cette voie avant une étude approfondie, en raison des abus que pourrait engendrer un tel système. Il a également annoncé qu'il proposerait un amendement afin de préciser le régime fiscal de l'aide au regard de la déduction d'impôt.

Puis, **M. Louis Souvet, rapporteur**, a présenté le troisième objectif du projet de loi, qu'il juge le plus novateur, consistant à développer et à structurer l'offre de services. Pour le rapporteur, si l'institution d'une contribution au financement de la formation professionnelle, à la charge de l'employeur, pouvait être adopté sans débat particulier, sauf à faire bénéficier de la formation les salariés engagés dans le cadre de l'allocation de garde d'enfants à domicile (AGED), qui en sont exclus par le texte, l'ouverture du secteur aidé des services aux personnes aux entreprises, sous réserve de leur agrément, méritait, en revanche, d'être étudiée avec une grande attention.

Après avoir précisé qu'il proposerait un amendement afin que soit institué un agrément spécifique pour les emplois à " responsabilité ajoutée " (garde d'enfants, assistance aux personnes âgées ou handicapées), **M. Louis**

Souvet, rapporteur, s'est interrogé sur les incidences de cette ouverture aux entreprises du secteur des services, précisant que certains grands groupes industriels se préparaient à entrer sur ce nouveau marché.

Il a constaté que les trois types d'interventions offerts aux particuliers, le contrat de gré à gré, le recours à une association mandataire ou prestataire et le recours à une entreprise prestataire, engendreraient une concurrence dont les effets, à terme, étaient loin d'être tous prévisibles, notamment sur le tissu associatif. Il a rappelé l'exemple de la " marchandisation " des services à la personne aux Etats-Unis, et a espéré que la tradition française permettrait d'écartier tout risque de dégradation de ces services, ou d'abandon d'une partie d'entre eux. Puis, il a conclu sa réflexion en insistant sur le rôle des élus locaux, à qui, selon lui, il reviendrait souvent de gérer cette concurrence.

M. Louis Souvet, rapporteur, a, alors, exprimé son adhésion aux objectifs du projet de loi, dont la mise en oeuvre devrait permettre, selon le Gouvernement, une forte augmentation de l'emploi, et a proposé de l'adopter, sous réserve de quelques amendements.

Au cours de la discussion qui a suivi l'exposé du rapporteur, **M. Jean Madelain** a reconnu que l'ampleur du projet de loi n'apparaissait pas au premier abord et exigeait, en effet, réflexion. Il a, cependant, précisé qu'il ne fallait pas attendre un grand développement du secteur marchand des services aux personnes dans la mesure où la rentabilité n'y était pas assurée. Il s'est déclaré partisan d'une relance de l'emploi dans ce secteur et a fait part du projet de création d'un " chèque-domicile " par certains comités d'entreprise de Bretagne, qui anticipaient ainsi sur l'adoption du projet de loi. Il a, enfin, souhaité que l'aide aux emplois familiaux de gré à gré soit maintenue, car ce type d'emplois correspondait mieux, selon lui, aux attentes des Français.

M. Louis Souvet, rapporteur, a fait observer que si de grands groupes industriels se préparaient à intervenir

dans ce secteur, c'était sans doute parce qu'ils pensaient y trouver un marché.

M. Roland Huguet a approuvé l'orientation du projet de loi qui consiste à simplifier les formalités administratives, mais n'a pas souhaité s'engager plus avant au nom de son groupe.

M. Jacques Machet s'est félicité du dépôt de ce projet de loi qui devrait permettre de réduire le recours au travail clandestin.

M. Jacques Blanc a souhaité que des mesures soient prises pour lutter davantage contre le travail clandestin, car, à son sens, les réticences à la déclaration de l'emploi venaient moins des employeurs, même s'ils sont découragés par les formalités administratives, que des employés qui craignaient de perdre certains avantages.

Enfin, **M. Jacques Bimbenet, vice-président**, s'est inquiété du foisonnement des associations d'aide aux personnes.

Puis, la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi.

A l'article premier (institution d'un agrément pour les entreprises se consacrant exclusivement aux services aux personnes), elle a adopté un amendement rédactionnel ainsi qu'un amendement tendant à prévoir des conditions particulières d'agrément pour les associations ou les entreprises dont l'activité concerne les emplois à " responsabilité ajoutée ". Elle a adopté l'article ainsi modifié.

A l'article 2 (codification), elle a adopté les textes proposés pour l'article L. 129-2 du code du travail (chèque-service) sans modification, et pour l'article L. 129-3 du même code (aides des comités d'entreprise aux emplois de service), modifié par un amendement précisant le régime fiscal de l'aide. Elle a adopté l'article 2 ainsi modifié.

A l'article 3 (formation professionnelle), elle a adopté deux amendements, l'un permettant aux emplois aidés par l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) de bénéfi-

cier de la formation professionnelle continue, l'autre harmonisant l'assiette de la contribution pour la formation professionnelle avec celle des cotisations sociales. L'article 3 a, ensuite, été adopté ainsi modifié.

Puis, la commission a adopté les articles 4 (non-cumul d'exonérations de charges) et 5 (extension du bénéfice de la réduction d'impôt aux prestations fournies par les entreprises agréées) sans modification.

Elle a adopté une nouvelle rédaction de l'article 6 (abrogation de l'article 5 de la loi quinquennale relatif au chèque-service) afin de maintenir le paragraphe prévoyant un rapport d'évaluation de ce dispositif.

Enfin, elle a adopté un amendement créant un article additionnel après l'article 6 afin de demander au Gouvernement un rapport sur les différentes aides aux emplois de services aux personnes, dans la perspective de leur éventuelle harmonisation.

Après quelques échanges entre **MM. Roland Huguet, Jacques Bimbenet, président, et Louis Souvet, rapporteur**, sur le nombre de rapports demandés au Gouvernement, la commission a **approuvé le projet de loi ainsi modifié**.

Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Charles Descours, rapporteur, sur le projet de loi n° 128 (1995-1996) autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale**.

M. Charles Descours, rapporteur, a estimé que le projet de loi d'habilitation était la première étape de la mise en oeuvre du plan de réformes de la protection sociale présenté le 15 novembre dernier par le Premier ministre à l'occasion de sa déclaration de politique générale. Ce projet vise à autoriser le Gouvernement à recourir aux ordonnances prévues à l'article 38 de la Constitution

dans huit domaines particuliers énumérés à l'article premier de ce texte et dans un délai de 4 mois.

Il a d'abord exposé les raisons qui justifiaient le recours aux ordonnances.

Il a indiqué que notre système de protection sociale traversait une crise d'une exceptionnelle gravité, d'un point de vue financier mais également au plan de ses structures, qui imposait des mesures d'une ampleur sans précédent.

Il a estimé que le projet de loi d'habilitation traduisait la volonté du Gouvernement d'agir en ce sens au plus vite. Le texte a été soumis au Parlement moins d'un mois après l'annonce des objectifs et de la méthode que le Gouvernement s'est fixés. **M. Charles Descours, rapporteur**, a observé que le délai de promulgation des ordonnances (quatre mois) représentait presque la moitié de la durée moyenne des précédentes habilitations qui s'établissait entre 6 mois et 1 an. Le délai de ratification prévu est également relativement rapproché puisque celle-ci devrait intervenir avant le 30 mai 1996.

M. Charles Descours, rapporteur, a estimé que la procédure retenue apparaissait également pertinente du point de vue de l'efficacité. Elle permet en effet au Gouvernement une unité et une cohérence dans l'action qui sont un atout dans des domaines comme la protection sociale où les dispositions à caractère réglementaire et celles à caractère législatif sont fortement imbriquées. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les grandes réformes en matière sociale ont quasiment toutes été menées par voie d'ordonnances, que ce soit en 1967 ou en 1982.

Surtout, cette procédure permet de surmonter les corporatismes d'où qu'ils viennent.

Enfin, le recours aux ordonnances n'impliquera pas un effacement du Parlement. Non seulement l'habilitation est de courte durée, mais le Gouvernement s'est engagé à consulter les commissions parlementaires tout au long de

la période de mise au point des ordonnances, ce qui est rendu possible grâce à la session unique.

M. Charles Descours, rapporteur, a ensuite indiqué que le contenu du projet de loi était conforme au programme annoncé et qu'à l'issue de son examen par l'Assemblée nationale, il était beaucoup plus précis.

Concernant l'assurance vieillesse, la rédaction initiale a été, à juste titre, amendée par les députés pour ne viser que les deux mesures directement concernées, à savoir, d'une part, la modification du mode de revalorisation des pensions de retraite et d'invalidité servies par le régime général et les régimes alignés et, d'autre part, l'harmonisation des conditions de prise en compte des durées d'assurance pour le calcul des pensions. Ces deux mesures devraient rapporter 700 millions en 1996 et environ 800 millions en 1997.

Concernant la branche famille, l'Assemblée nationale a également sensiblement modifié la rédaction initiale du texte qui, là encore trop générale, laissait la possibilité au Gouvernement de placer sous condition de ressources l'ensemble des prestations familiales.

Elle a ainsi substitué à la rédaction contestée par le **président Jean-Pierre Fourcade**, des dispositions plus précises et conformes au contenu du plan du 15 novembre comme l'élargissement de l'assiette des revenus pris en compte pour l'attribution des prestations sous condition de ressources, la mise en oeuvre de conditions de ressources pendant toute la durée d'octroi de certaines prestations - une seule allocation est en fait concernée : l'allocation pour jeune enfant (APJE)- et l'harmonisation des délais de prescription. Enfin, l'expression " simplifier les modalités de gestion " des prestations familiales, qui correspond en fait au transfert à la CNAF de la gestion de ces prestations encore servies à leurs personnels par l'Etat et certaines entreprises publiques, a été substituée à celle d'une portée plus vaste prévoyant de " simplifier le régime desdites prestations ".

Concernant la médecine de ville, **M. Charles Descours, rapporteur**, a observé que le champ de l'habilitation était très large, puisqu'il incluait non seulement les relations entre les organismes de sécurité sociale, les professions de santé et les assurés sociaux, mais aussi l'exercice des professions médicales.

Il a rappelé que les dispositifs législatifs et conventionnels applicables aux professions de santé ne s'étaient pas avérés suffisants pour garantir la maîtrise de dépenses de l'assurance maladie et la qualité de soins.

Les réformes annoncées par le Premier ministre comprennent deux volets : l'institution de nouvelles relations entre l'Etat, les caisses et les professions et l'amélioration de la maîtrise des dépenses de santé.

M. Charles Descours, rapporteur, a évoqué le dispositif d'ajustement automatique des rémunérations des médecins en fonction du respect des objectifs annoncés par le Premier ministre. Il a estimé qu'il était probablement inévitable et qu'il serait efficace. En effet, il permettra de conjuguer les effets de maîtrise des dépenses résultant de l'application par les médecins des références médicales et ceux qu'induisent leurs efforts en matière de volumes d'actes et de prescriptions.

Il s'est ensuite déclaré favorable à l'institution d'une formation médicale continue obligatoire ainsi qu'au projet de favoriser la réorientation de médecins libéraux vers la médecine préventive, la médecine scolaire ou la médecine du travail. Elle contribuera à réduire l'excédent de l'offre de soins libéraux tout en respectant les aspirations des médecins à continuer à exercer et en assurant une meilleure satisfaction des besoins de la population.

Il a émis une réserve sur l'expérimentation du passage obligé par le médecin généraliste avant de consulter un spécialiste : sauf à supprimer le paiement à l'acte, cette mesure ne devrait pas être génératrice d'économies. Mais il a estimé qu'il était tout de même utile de l'expérimenter.

M. Charles Descours, rapporteur, a ensuite évoqué les prélèvements visant les entreprises appelées à contribuer au rééquilibrage des comptes sociaux.

Il a souhaité que le prélèvement sur l'industrie pharmaceutique instauré " à titre exceptionnel " ne soit pas prorogé à moyen terme sous peine de compromettre, par exemple, certains investissements en faveur de la recherche et a estimé que les modalités de ce prélèvement devraient être négociées.

Il a attiré également l'attention sur la complexité du dispositif résultant du prélèvement sur les contrats de prévoyance collective. Plutôt que de créer une nouvelle taxe de 6 % qui se superpose aux dispositifs existants, il eût été plus simple de réduire ou de supprimer l'exonération actuelle de cotisations sociales en matière de prévoyance.

M. Charles Descours, rapporteur, a ensuite évoqué la réforme hospitalière, dont il a approuvé les orientations générales, qu'il s'agisse de la contractualisation du financement ou de l'accréditation des structures hospitalières, émettant toutefois une réserve sur l'idée de supprimer la présidence des maires.

Evoquant l'organisation et le fonctionnement des caisses, **M. Charles Descours, rapporteur**, a estimé que les orientations de la réforme allaient dans le bon sens.

En effet, s'agissant du retour à la nomination des administrateurs, il a observé que la suppression de la désignation par élection ne faisait que traduire sa caducité dans les faits. Il a estimé qu'il ne fallait pas modifier la composition des conseils d'administration qui devait rester fondée sur le paritarisme.

Sur la création d'un conseil de surveillance composé notamment de parlementaires et de personnalités qualifiées, il s'est déclaré favorable à un tel rééquilibrage qui semblait s'inspirer d'un dispositif que la commission avait elle-même institué par amendement à la loi du 22 juillet 1993 auprès du conseil d'administration du Fonds de solidarité vieillesse.

Il a souhaité que ce conseil permette d'assurer enfin la représentation des autres acteurs du système de protection sociale, actuellement absents du conseil d'administration, comme par exemple les professions de santé, les associations familiales ou de retraités.

Evoquant le traitement qui serait réservé à la dette sociale accumulée, il a estimé que la création de la caisse d'amortissement de la dette sociale apparaissait comme un dispositif plus clair et doté d'une plus grande transparence que celui mis en oeuvre en 1993.

Il a regretté que la reprise de la dette des régimes des non-salariés non agricoles reste limitée au déficit de la branche maladie à travers la dette de la CANAM alors que les deux principales caisses d'assurance vieillesse enregistrent également de sérieux problèmes de trésorerie. Il a estimé que le fait que le texte soumis au Parlement ne comporte plus de condition à la reprise de la dette de la CANAM constituait néanmoins déjà une garantie importante pour ces professions.

A l'occasion de la création du remboursement de la dette sociale (RDS), il a estimé nécessaire d'éviter une triple assiette (cotisations, CSG et RDS) impliquant une nouvelle rubrique déclarative et augmentant les risques d'évasion et de fraude.

Enfin, concernant les missions du FSV, **M. Charles Descours, rapporteur**, s'est félicité de la clarification annoncée dans les mesures du Fonds de solidarité vieillesse et souhaitée dès l'origine par la commission, même s'il a souligné que la notion de recentrage était ambiguë : elle pourrait, en effet, laisser entendre que le financement des prestations de solidarité serait la principale mission, mais peut-être pas la seule.

M. Charles Descours, rapporteur, a proposé à la commission de ne pas amender le projet de loi.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a remercié le rapporteur pour son exposé clair et précis et a souligné que les amendements utiles avaient déjà été adoptés par

l'Assemblée nationale, avec le rapporteur de laquelle M. Charles Descours avait été en contact permanent.

M. Roland Huguet a félicité le rapporteur de la clarté de son travail, tout en estimant que son rapport ne justifiait pas, sur la forme, le recours aux ordonnances.

Il a estimé que rien n'empêchait le Gouvernement de recourir à la procédure législative normale, d'autant que la session parlementaire avait été allongée et qu'en tout état de cause le Parlement serait conduit à ratifier les ordonnances.

Il a souligné en outre que, rapporté au déficit budgétaire de l'Etat, fixé à 287 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1996, le déficit de la sécurité sociale s'élevait seulement à 60 milliards de francs, ce qui conduisait à en relativiser l'importance. Il a indiqué, enfin, que le groupe socialiste voterait contre le projet de loi d'habilitation.

M. Claude Huriet, après avoir félicité le rapporteur, a estimé qu'une hiérarchie pouvait être établie dans le degré d'urgence des différents sujets abordés dans la réforme et a estimé que si l'urgence des dispositions à caractère financier apparaissait clairement, l'opportunité du recours aux ordonnances semblait moins évidente pour ce qui concernait les relations entre les professions médicales et les caisses de sécurité sociale en vue d'améliorer la qualité des soins et la maîtrise des dépenses de santé d'une part, et la réforme hospitalière d'autre part.

Indiquant que le groupe de l'Union centriste voterait le projet de loi, il a souligné que sa démarche ne visait pas à défendre des intérêts corporatistes mais à éviter que le Gouvernement ne se heurte aux mêmes pesanteurs que celles qui avaient déjà ralenti la mise en oeuvre des réformes précédentes, et en particulier de la loi du 31 juillet 1991, en raison de l'insuffisance de concertation préalable et de l'incapacité de certaines parties prenantes à faire face à leurs obligations conventionnelles.

Il s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles interviendrait la concertation sur le contenu des ordonnances promises par le Gouvernement.

Il s'est demandé, à cet égard, si le Gouvernement prendrait en compte les observations faites au cours du débat en séance publique sur le projet de loi d'habilitation ou si la concertation interviendrait en aval, avec les commissions des affaires sociales des deux Assemblées et, dans ce cas, selon quelle procédure et quel calendrier.

En réponse, **M. Charles Descours, rapporteur**, a tout d'abord rappelé qu'en 1982 le Gouvernement avait recouru aux ordonnances en matière sociale, et a estimé qu'au-delà des aspects financiers, l'importance des corporatismes en matière de protection sociale justifiait cette procédure.

Sur le plan financier, il a souligné l'importance des frais financiers générés par le déficit de la sécurité sociale, le caractère spécifique et ancien du déficit du budget de l'Etat qui fait l'objet de procédures de financement appropriées et, enfin, la forte aggravation du déficit de la sécurité sociale observée depuis 1990.

Il a rappelé par ailleurs que le Parlement examinerait selon la procédure habituelle la création du régime universel d'assurance maladie et la réforme des prélèvements obligatoires.

S'agissant du secteur de la santé, il a souligné que, dès lors que le Gouvernement demandait un effort d'urgence aux entreprises et aux ménages, il n'aurait pas été compréhensible, dans cette logique globale, que les professions médicales ne soient pas concernées, d'autant que les corporatismes étaient particulièrement importants en ce domaine.

Reconnaissant que le contenu des ordonnances sur ce sujet appellerait un examen attentif, il a estimé que le débat sur le projet de loi d'habilitation n'était pas le lieu pour fixer le contenu des ordonnances, lesquelles, concer-

nant le secteur de la santé, seraient prises après le 1er janvier 1996.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, après avoir félicité le rapporteur de la qualité de son travail, a souligné que le projet de loi d'habilitation ne devait pas être dissocié du projet de révision constitutionnelle qui permettrait au Parlement de se prononcer chaque année sur l'équilibre de la sécurité sociale et de fixer les objectifs de dépenses des différents régimes.

M. Roland Huguet, estimant paradoxal de considérer que le recours aux ordonnances conduirait à revaloriser le rôle du Parlement, s'est interrogé sur les compétences respectives de la commission des finances et de la commission dans le cadre de la nouvelle procédure.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souligné que les amendements adoptés par l'Assemblée nationale apportaient les améliorations nécessaires et que le rapporteur ne proposait donc pas de nouveaux amendements à ce texte.

Il a invité la commission à voter sans le modifier, conformément aux conclusions du rapporteur, le projet de loi transmis par l'Assemblée nationale, en indiquant par avance que, compte tenu de cette position, il serait contraint de demander à la commission de ne donner un avis favorable à aucun amendement extérieur.

S'agissant de la préparation des ordonnances, il a indiqué que si les dispositions d'ordre financier devaient être prises avant la fin de l'année 1995, le Parlement pourrait être consulté en février et mars 1996 sur les ordonnances relatives à la médecine de ville, à la réforme hospitalière et à la nouvelle organisation institutionnelle du système de la protection sociale.

A cet égard, il a souligné que le calendrier très complet d'auditions de la commission, préparé à sa demande, avait d'ores et déjà permis de faire apparaître les divergences de vues des acteurs du secteur hospitalier et la perception

par les médecins du caractère injuste d'une sanction collective en cas de dépassement des objectifs de dépense.

Enfin, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a présenté le calendrier prévisionnel des débats en séance publique en soulignant que, à sa demande, la durée de la discussion générale avait été portée de cinq heures à sept heures afin de permettre à chacun " d'aller au fond des choses " et en précisant qu'une réunion avait été prévue, le samedi 16 décembre au soir, entre le Président du Sénat, le ministre chargé des relations avec le Parlement et lui-même afin de faire le point sur l'état d'avancement de la discussion.

Puis, la commission a **approuvé sans le modifier le projet de loi autorisant le Gouvernement**, par application de l'article 38 de la Constitution, **à réformer la protection sociale.**

Enfin, la commission a procédé à la **désignation de sept candidats titulaires et sept candidats suppléants appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire**, chargée de proposer un texte sur les dispositions susceptibles de rester en discussion du **projet de loi autorisant le Gouvernement**, par application de l'article 38 de la Constitution, **à réformer la protection sociale.**

Ont été désignés comme candidats titulaires : **MM. Jean-Pierre Fourcade, Charles Descours, Claude Huriet, Louis Boyer, Jean Chérioux, Mmes Marie-Madeleine Dieulangard, Jacqueline Fraysse-Cazalis**, et comme candidats suppléants : **M. Jacques Bimbenet, Mme Michelle Demessine, MM. Jean Madelain, Charles Metzinger, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.**

Vendredi 15 décembre 1995 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. - La commission a procédé à l'examen des motions de procédure. Elle a d'abord émis un avis défavorable à l'adoption de la motion tendant

à opposer l'exception d'irrecevabilité, déposée par les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Puis, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a présenté une motion tendant à opposer la question préalable.

Il a rappelé que l'Assemblée nationale, le mercredi 15 novembre 1995, par 463 voix pour et 87 voix contre, et le Sénat, le jeudi 16 novembre 1995, par 218 voix pour et 84 voix contre, avaient approuvé une déclaration de politique générale du Gouvernement sur la réforme de la protection sociale qui, en particulier, prévoyait expressément le dépôt d'un projet de loi autorisant le Gouvernement, en application de l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnances, pour l'exécution de son programme, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Il a précisé que sur ce projet de loi d'habilitation, 2805 amendements avaient été déposés sur le Bureau du Sénat.

Il a observé qu'ainsi, sous couvert du droit d'amendement, on tentait de faire obstacle à la mise en oeuvre d'une procédure expressément prévue par la Constitution et dont le principe a, de surcroît, été approuvé par les deux Assemblées du Parlement.

Il a alors conclu que la question préalable, objet de la présente motion, n'avait d'autre finalité que de permettre la poursuite de la procédure.

M. Charles Metzinger a regretté qu'une telle motion empêche d'aller au terme de l'examen du projet de loi.

Mme Michelle Demessine s'est associée aux protestations du groupe socialiste. Elle a désapprouvé cette procédure au moment même où le pays réclamait le dialogue. Elle s'est dit choquée par cette méthode qu'elle a jugée autoritaire.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a indiqué qu'il prenait note de ces observations.

Puis la commission a adopté la motion tendant à opposer la question préalable présentée par le président Jean-Pierre Fourcade.

Elle a, en conséquence, émis un avis défavorable à l'adoption de la motion tendant au renvoi en commission, déposée par les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Enfin, la commission a procédé à la nomination de M. Bernard Seillier comme candidat titulaire et de MM. Jacques Bialski et Jacques Machet comme candidats suppléants pour assurer la représentation du Sénat au sein du Conseil supérieur des prestations sociales agricoles et de M. Jacques Bialski pour siéger en tant que titulaire au sein de la section de l'assurance des salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.

FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Samedi 9 décembre 1995 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. Au cours d'une séance tenue dans la matinée, la commission a procédé, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, à l'examen des amendements aux articles non rattachés de la **deuxième partie du projet de loi de finances pour 1996**, adopté par l'Assemblée.

Avant l'article 53, la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 161 présenté par M. Jean-Pierre Masseret tendant à insérer un article additionnel.

A l'article 53 (aménagement du régime fiscal des plans d'options de souscriptions), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 162 présenté par M. Jean-Pierre Masseret, 109 présenté par M. Xavier de Villepin, 45 rectifié présenté par Mme Marie-Claude Beaudou et 122 rectifié présenté par M. Philippe Marini.

A l'article 54 (révision des seuils d'imposition des plus-values sur cessions de valeurs mobilières et titres assimilés), elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 46 présenté par Mme Marie-Claude Beaudou et a donné un avis favorable à l'amendement n° 83 présenté par M. Michel Pelchat dont l'objet est d'exonérer de l'impôt sur le revenu les plus-values réalisées lors de la cession de titres détenus depuis plus de huit ans.

Après l'article 54, la commission a décidé, après les interventions de **MM. Alain Lambert, rapporteur général, Alain Richard et Philippe Adnot**, de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 123 présenté par M. Philippe Marini tendant à insérer un article additionnel dont l'objet est d'aménager l'application

de l'article 54 relatif aux seuils d'imposition des plus-values sur cessions de valeurs mobilières et titres assimilés en permettant aux contribuables, hors d'état de calculer leurs plus-values, d'opter pour un prix de revient forfaitaire.

A l'article 55 (imputation sur le revenu global des déficits relevant des bénéficiaires industriels et commerciaux), elle a adopté l'amendement n° 1 présenté par M. Alain Lambert, rapporteur général, rectifiant l'amendement n° 141 de la commission dont l'objet est de restreindre le champ de l'article aux activités et investissements ouvrant droit au régime de l'amortissement dégressif ; elle a ensuite adopté l'amendement n° 2 présenté par M. Alain Lambert, rapporteur général, dont l'objet est d'aménager les modalités d'entrée en vigueur du dispositif de l'article 54. Puis, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 110, 111, 112 présentés par M. Daniel Millaud et à l'amendement n° 184 présenté par M. Rodolphe Désiré ; elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 113 présenté par M. Daniel Millaud et 185 présenté par M. Rodolphe Désiré.

Avant l'article 57 (prorogation de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de grosses réparations des logements), elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 163 présenté par M. Jean-Pierre Masseret tendant à insérer un article additionnel.

A l'article 57, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 47 présenté par Mme Marie-Claude Beauveau.

Après l'article 57, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 175 présenté par M. Jacques Machet, tendant à insérer un article additionnel dont l'objet est de supprimer la condition d'ancienneté de l'immeuble pour bénéficier de la réduction de l'impôt pour grosses réparations en cas d'adaptation du logement aux handicapés.

A l'article 59 (institution d'un abattement de taxe professionnelle au bénéfice des diffuseurs de presse), elle a décidé, après les interventions de **MM. Jean Cluzel, Alain Lambert, rapporteur général, et Alain Richard**, de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les amendements n^{os} 97 rectifié bis présenté par M. Adrien Gouteyron et 106 rectifié, présenté par M. Jean Cluzel, dont l'objet est de rétablir cet article supprimé par l'Assemblée nationale.

A l'article 59 bis (provision pour dépréciation des oeuvres d'art), elle a donné un avis défavorable à l'amendement n^o 99 présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau.

Après l'article 59 bis, elle a donné, après l'intervention de **M. Jacques Baudot** un avis défavorable à l'amendement n^o 48 présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau tendant à insérer un article additionnel ; elle a donné un avis défavorable à l'amendement n^o 13 rectifié présenté par M. Pierre Lagourgue tendant à insérer un article additionnel ; puis elle a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 100, 49 et 50 présentés par Mme Marie-Claude Beaudeau tendant à insérer trois articles additionnels.

A l'article 59 ter (prélèvement sur les bénéficiaires des entreprises exploitant des gisements d'hydrocarbures), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n^o 101 présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau.

A l'article 59 quater (déductibilité des dépenses exposées à l'occasion d'opérations archéologiques), elle a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 178 et 179 présentés par M. Jean-Pierre Masseret.

Après l'article 59 quater, elle a décidé, après un débat auquel ont participé, outre l'auteur de l'amendement, **MM. Alain Lambert, rapporteur général, Jacques Delong et Guy Cabanel**, de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o 89 rectifié bis présenté par M. Jacques Oudin qui insère un article additionnel relatif au régime fiscal des quirats. Puis elle a donné un avis

défavorable à l'amendement n° 20 rectifié tendant à insérer un article additionnel présenté par M. Louis Minetti. La commission a ensuite décidé, après un débat auquel ont participé outre l'auteur de l'amendement, **MM. Alain Lambert, rapporteur général, Paul Loridant, Philippe Adnot, et Alain Richard**, de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 90 rectifié bis présenté par M. Jacques Oudin tendant à insérer un article additionnel dont l'objet est de rétablir, sur l'ensemble du territoire, l'exonération de taxe professionnelle dont bénéficient les entreprises nouvelles.

Aux articles 33, 64 bis et dans un article additionnel après l'article 64 ter, elle a ensuite émis un avis favorable aux amendements n°s 188, 189 et 190 présentés par le Gouvernement dont l'objet est d'améliorer la situation financière des anciens combattants et de leurs veuves.

Après l'article 59 quater, elle a, après l'intervention de **M. Paul Loridant**, émis un avis défavorable aux amendements n°s 51 et 52 présentés par Mme Marie-Claude Beaudou.

A l'article 59 quinquies (assujettissement à la taxe professionnelle des producteurs de graines, semences et plantes), après un large débat auquel ont participé **MM. Alain Lambert, rapporteur général, Alain Richard, Jacques Delong, René Ballayer, Philippe Adnot et Guy Cabanel**, la commission a rectifié son amendement n° 146 en relevant le seuil d'exonération de 10 à 30 millions de francs de chiffre d'affaires ; en conséquence, elle a constaté que les amendements n°s 114 présenté par M. Michel Souplet, 160 présenté par M. Philippe Adnot et 69 présenté par M. Raymond Soucaret étaient devenus sans objet.

Après l'article 59 quinquies, elle a décidé, après l'intervention de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, et de **M. Yann Gaillard**, de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 131 présenté par M. Jacques Bimbenet tendant à insérer un article additionnel dont

l'objet est d'aménager l'exonération de la taxe professionnelle pour les entreprises s'installant dans les territoires ruraux de développement prioritaire ; elle a ensuite donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 120 et 121 présentés par M. Jean-Jacques Hiest tendant à insérer deux articles additionnels.

Après l'article 59 sexies, elle a donné, après les interventions de **MM. Alain Lambert, rapporteur général, et Alain Richard**, un avis défavorable à l'amendement n^o 75 rectifié présenté par M. René Régnault tendant à insérer un article additionnel et a décidé de demander l'avis du Gouvernement, après l'intervention de **M. Michel Mercier**, sur l'amendement n^o 83 présenté par M. Philippe Marini qui tend à insérer un article additionnel prévoyant des modalités spécifiques de calcul de la majoration spéciale de taxe professionnelle pour les communes membres d'une structure intercommunale à fiscalité propre.

Après l'article 59 septies, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n^o 181 présenté par M. Paul Girod tendant à insérer un article additionnel qui vise à maintenir le niveau d'alimentation des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle ; elle a donné un avis défavorable à l'amendement n^o 108 présenté par M. Philippe Adnot tendant à insérer un article, après un débat auquel ont participé, outre l'auteur de l'amendement, **MM. Philippe Adnot, Jacques Delong, le président Christian Poncelet et M. Guy Cabanel** ; la commission a ensuite donné un avis défavorable à l'amendement n^o 182 présenté par M. Philippe Marini tendant à insérer un article additionnel ; puis, elle a décidé, après l'intervention de **M. Yann Gaillard**, de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n^o 124 présenté par M. Philippe Marini qui tend à insérer un article additionnel dont l'objet est la suppression de l'obligation de déclaration à l'administration fiscale de certains biens assurés. La commission a enfin donné un avis défavorable à l'amendement n^o 54 présenté

par Mme Marie-Claude Beaudeau et n° 164 présenté par M. Jean-Pierre Masseret tendant à insérer deux articles additionnels, après un débat auquel ont participé outre **M. Alain Lambert, rapporteur général, M. Alain Richard, Mme Marie-Claude Beaudeau et Mme Maryse Bergé-Lavigne.**

Avant l'article 59 nonies, la commission a ouvert une discussion commune sur les amendements n^{os} 95 et 96 présentés par M. Henri de Raincourt, 125 et 126 présentés par M. Philippe Marini, 118 et 119 présentés par M. Michel Souplet, 128 et 129 présentés par M. Philippe Adnot et 167 présenté par M. Roland Courteau tendant à insérer des articles additionnels dont l'objet est l'exonération, au titre de la contribution sociale de solidarité des sociétés, de la part des recettes relatives à l'activité d'approvisionnement que les coopératives agricoles réalisent avec leurs membres ; en conséquence de l'adoption de son amendement n° 149, elle a émis un avis défavorable sur l'ensemble de ces amendements.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 165 et 166 présentés par M. Roland Courteau tendant à insérer deux articles additionnels.

La commission a ouvert une discussion commune sur les amendements n^{os} 91 présenté par M. Roland du Luart, 152 présenté par M. Michel Souplet, 132 présenté par M. César et 169 présenté par M. Roland Courteau tendant à insérer des articles additionnels dont l'objet est l'exonération au titre de la contribution sociale de solidarité des sociétés des coopératives agricoles d'insémination artificielle ; après l'intervention de **MM. Alain Lambert, rapporteur général, et Jacques Oudin**, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'ensemble de ces amendements. La commission a ensuite examiné les amendements n^{os} 115 présenté par M. Jacques Machet, 133 rectifié bis présenté par M. Gérard César, 154 présenté par M. Henri de Raincourt et 168 de M. Roland Courteau tendant à insérer des articles additionnels dont l'objet commun est d'exonérer de la contribution sociale de

solidarité des sociétés, les coopératives viticoles ; après l'intervention de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, elle a donné un avis défavorable à ces amendements. Elle a enfin donné un avis défavorable à l'amendement n° 135 rectifié présenté par M. Jacques de Menou tendant à insérer un article additionnel.

A l'article 59 nonies elle a examiné les amendements n°s 98 présenté par M. Philippe de Bourgoing, 116 et 153 présentés par M. Michel Souplet dont l'objet est l'exonération, au titre de la contribution sociale de solidarité des sociétés, des petites coopératives agricoles ; après l'intervention de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, elle a émis un avis défavorable sur ces amendements. La commission a ouvert une autre discussion commune sur les amendements n°s 134 rectifié présenté par M. Jacques de Menou, 155 présenté par M. Henri de Raincourt et 170 présenté par M. Roland Courteau dont l'objet est d'exonérer, au titre de la contribution sociale de solidarité des sociétés, la part des recettes relatives à l'activité d'approvisionnement que les coopératives agricoles réalisent avec leurs membres ; après l'intervention de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, elle a donné un avis défavorable à ces amendements.

La commission a enfin décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 136 présenté par M. Jacques Oudin dont l'objet est d'exonérer les coopératives maritimes de la contribution sociale de solidarité des sociétés.

Après l'article 59 nonies et au titre d'un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Alain Lambert, rapporteur général, Jacques Delong et Denis Badré**, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 117 présenté par M. Jean-Jacques Hyst tendant à insérer un article additionnel. Elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 137 et 138 présentés par M. Jacques Oudin tendant à insérer deux articles additionnels dont l'objet est l'exonération au titre de la contribution sociale de solidarité des sociétés des coopératives

d'avitaillement et d'armement ; elle a enfin donné un avis défavorable à l'amendement n° 186 présenté par M. Jacques Oudin.

Après l'article 59 decies, elle a donné, après les interventions de **MM. Alain Lambert, rapporteur général, Paul Loridant et Alain Richard**, un avis défavorable à l'amendement n° 171 présenté par M. Jean-Pierre Masseret tendant à insérer un article additionnel. Elle a ouvert une discussion commune sur les amendements n^{os} 55, 56 et 57 présentés par Mme Marie-Claude Beaudeau tendant à insérer des articles additionnels dont l'objet est de porter à 4 ans le délai de reprise de l'administration fiscale ; après les interventions de **MM. Alain Lambert, rapporteur général, Paul Loridant et René Ballayer**, elle a émis un avis défavorable sur ces amendements.

La commission a ensuite émis un avis favorable sur l'amendement n° 17 présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau tendant à insérer un article additionnel dont l'objet est la publication d'un rapport sur l'évolution de la perception de la TVA intra-communautaire. Elle a décidé, après l'intervention de **M. Paul Loridant**, de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 59 présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau tendant à insérer un article additionnel dont l'objet est la publication d'un rapport sur le taux réduit de TVA.

La commission, après un débat auquel ont participé **MM. Christian Poncelet, président, Jacques Delong, Alain Lambert, rapporteur général, et Paul Loridant**, a émis un avis défavorable sur les amendements n^{os} 66 présenté par M. Christian Demuyne, 58, 60 et 64 présentés par Mme Marie-Claude Beaudeau, 105 rectifié présenté par M. Rodolphe Désiré, 6 présenté par M. Alain Vasselle, 44 présenté par Mme Danielle Bidart-Reydet et 74 rectifié présenté par M. René Régnault tendant à insérer des articles additionnels.

Elle a décidé, après l'intervention de **MM. Alain Lambert, rapporteur général, et Yann Gaillard**, de

demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 127 présenté par M. Philippe Marini tendant à insérer un article additionnel dont l'objet est d'étendre le dispositif de réduction des surcapacités du transport fluvial des marchandises.

Elle a décidé, après l'intervention de l'auteur de l'amendement, de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 172 présenté par M. Jean-Pierre Masseret qui tend à insérer un article additionnel dont l'objet est d'augmenter le prélèvement institué sur la Française des jeux au profit du Fonds national pour le développement du sport.

La commission a enfin émis un avis défavorable sur l'amendement n° 187 présenté par M. Jean-Pierre Masseret tendant à insérer un article additionnel.

La Commission a ensuite procédé à la nomination des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 1996.

Ont été nommés candidats pour être membres titulaires : MM. Christian Poncelet, président, Alain Lambert, rapporteur général, Roland du Luart, Guy Cabanel, Philippe Marini, Jean-Pierre Masseret et Paul Loridant. Ont été nommés comme candidats pour être membres suppléants : MM. Jean Cluzel, Henri Collard, Yann Gaillard, Jean-Philippe Lachenaud, Marc Massion, Jacques Oudin et Alain Richard.

Au cours d'une réunion tenue dans la nuit, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a examiné les amendements présentés par le Gouvernement en vue d'une deuxième délibération du projet de loi de finances pour 1996.

La commission a d'abord émis un avis favorable sur les amendements B1 à B 11 à l'article 33 du projet de loi de finances pour 1996 majorant les crédits de manière non reconductible, puis sur un amendement B 12 à l'article 33

majorant de 900.000 F les crédits destinés à l'apprentissage.

La commission a ensuite émis un avis favorable aux amendements B 13 à B 17 sur l'article 33 majorant les crédits de façon non reconductible.

La commission a ensuite émis un avis favorable à l'amendement B 18 à l'article 33 modifiant le libellé du chapitre 44-82 du budget de l'industrie.

La commission a ensuite émis un avis favorable aux amendements de majoration de crédits à titre non reconductible aux amendements B 19 à B 26 à l'article 33 et B 27 à B 47 à l'article 34.

La commission a ensuite émis un avis favorable à l'amendement B 48 établissant le déficit budgétaire à 287,807 millions de francs au lieu de 289,740 millions de francs dans le projet de loi initial.

La commission a ensuite émis un avis favorable :

- à l'amendement B 49 à l'article 54, proposant de maintenir inchangées les règles selon lesquelles le seuil d'imposition des valeurs mobilières est actuellement apprécié ;

- à l'amendement B 50 à l'article 55, proposant de supprimer l'imputation des déficits des activités relevant de la catégorie des bénéfiques industriels et commerciaux sur le revenu global lorsqu'elles ne sont pas exercées à titre principal, quelle que soit l'aide fiscale obtenue pour l'acquisition des biens et quel que soit le mode d'amortissement des biens acquis ;

- à l'amendement B 51 à l'article 59 nonies A, proposant d'assujettir à la contribution sociale de solidarité les sociétés par actions simplifiées et de supprimer l'exonération de l'activité d'approvisionnement des sociétés coopératives non exclusives ;

- à l'amendement B 52 à l'article 59 nonies B proposant de rétablir l'assujettissement des coopératives d'insémination artificielle à la contribution sociale de solidarité

des sociétés dans les mêmes conditions que celles applicables à l'ensemble du secteur coopératif ;

- à l'amendement B 53 à l'article 59 nonies C proposant de rétablir l'assujettissement des coopératives de vinification à la contribution sociale de solidarité des sociétés dans les mêmes conditions que celles applicables à l'ensemble du secteur coopératif ;

- à l'amendement B 54 à l'article 61 A, proposant de maintenir l'ensemble des recettes du Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF) qui est essentiel à la politique d'investissement de l'Etat en région Ile de France ;

- à l'amendement B 55 à l'article 68 bis A, proposant de déposer en annexe au projet de loi de finances un état récapitulatif des crédits destinés à l'enseignement artistique.

La commission a ensuite donné un avis favorable à l'adoption des articles ainsi modifiés.

Mercredi 13 décembre 1995 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a, tout d'abord, procédé, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, à l'examen du **projet de loi n° 119 (1995-1996) de finances rectificative pour 1995.**

M. Alain Lambert, rapporteur général, a rappelé que le projet de loi de finances rectificative procédait, comme il est d'usage, aux adaptations de fin d'année : certaines étant mécaniques, qu'il s'agisse de la révision des recettes ou de la remise à niveau de certaines dépenses, d'autres étant volontaristes, qu'il s'agisse de la recherche de recettes supplémentaires, ou de la traduction en dépenses de décisions prises et non encore financées.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a estimé que la clé de lecture de ce projet de loi de finances rectificative résidait, en tout premier lieu, dans le maintien d'un niveau de déficit inchangé à 321,6 milliards de francs, soit

un niveau égal à celui résultant du collectif de printemps ; les recettes et les charges diminuent d'un montant équivalent, soit de 4 milliards de francs, mais ces diminutions résultent en fait de mouvements très importants.

Le rapporteur général a rappelé que les moins-values de recettes fiscales nettes s'élevaient à 24,1 milliards de francs, portant à plus de 50 % sur l'impôt sur les sociétés ; en sens inverse, les prélèvements sur recettes de l'Etat sont revus à la baisse de 2,1 milliards de francs, dont 2 milliards de francs sont dus au prélèvement européen, les ressources propres faisant l'objet de ce prélèvement étant largement inférieures aux prévisions initiales ; les recettes non fiscales s'accroissent de 17,95 milliards de francs, dont 15 milliards de francs sont liés à la récupération anticipée sur la Caisse des dépôts et consignations de subventions versées par l'Etat à la caisse de garantie du logement social.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a ensuite précisé que la diminution de 4 milliards de francs de dépenses résultait de 16,2 milliards de francs d'ouvertures de crédits, de 20 milliards de francs d'annulations nettes et de 0,3 milliard de francs de réduction de la charge nette du compte d'avances aux collectivités locales.

Le rapporteur général a ensuite estimé que le collectif s'inscrivait malheureusement dans le cadre d'un phénomène qui se prolongeait puisque l'évaluation des recettes fiscales était devenue un exercice difficile, voire incertain en raison des difficultés de la prévision économique.

Or, sur la base d'une croissance nulle au cours de ce quatrième trimestre, la croissance du PIB pour 1995 serait de l'ordre de 2,5 %, soit moins que les 2,75 % retenus en dernière analyse.

Le rapporteur général a estimé qu'au-delà des aléas de prévisions économiques, on pouvait estimer que les prévisions de recettes souffraient, en elles-mêmes, de certains défauts de méthode, les prévisions de recettes fiscales pour ce dernier trimestre tablant ainsi sur des rentrées fiscales

supérieures à celles de la même période de l'an dernier, ce qui était l'indice d'une évaluation optimiste.

Enfin, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a insisté sur le fait qu'en 1995, malgré le relèvement de certains impôts, la part des recettes fiscales de l'Etat dans le PIB avait diminué.

Le rapporteur général a rappelé que la première conséquence de ces résultats fiscaux décevants était la recherche de recettes non fiscales -dont le principe n'était pas toujours exempt de critiques-, à hauteur de 17,5 milliards de francs ; ces recettes comprennent un prélèvement de 15 milliards de francs sur la Caisse des dépôts et consignations au titre de la caisse de garantie du logement social, un relèvement de 1 milliard du versement d'EDF, compte tenu des bons résultats enregistrés par cette entreprise en 1995, un prélèvement de 680 millions de francs sur les réserves déposées auprès de la Caisse des dépôts par l'Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC) au titre de la taxe sur les grandes surfaces (article 5 du projet de loi), un supplément de recettes de 604 millions de francs résultant du remboursement anticipé d'avances de l'Etat par la société d'autoroutes Cofiroute, un reversement supplémentaire de 699 millions de francs par la Banque française pour le commerce extérieur (BFCE) au titre d'un gain de change réalisé dans une opération de marché, enfin, un prélèvement de 215 millions de francs sur les réserves financières de l'Institut national de la propriété industrielle ; en sens inverse, 410 millions de francs correspondant à un remboursement d'avances aéronautiques moindre que prévu, venaient en déduction de ces augmentations des ressources non fiscales.

Le rapporteur général a estimé que, face à ces recettes difficilement stabilisées, les ouvertures nettes de crédits restaient relativement modérées, soit 16,2 milliards de francs, et étaient largement gagées par les annulations, alors que les ouvertures de crédits avaient atteint, en août 1995, 14,6 milliards de francs pour les mesures en faveur

de l'emploi et du logement et 37,8 milliards de francs pour la remise à niveau des dotations.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a estimé que les ouvertures contenues dans le projet de loi de finances rectificative étaient de deux ordres, certaines réalisant des ajustements plus ou moins mécaniques de certaines dotations, qui se révélaient -certaines de manière traditionnelle- insuffisantes par rapport aux besoins de l'année ; il en est ainsi pour les crédits de l'aide au logement fondée sur la personne qui donnent lieu à une ouverture de 1,665 milliard de francs, ou des rémunérations des personnels enseignants avec 637,4 millions de francs supplémentaires pour l'éducation nationale et 281 millions de francs pour l'enseignement supérieur ; enfin l'indemnité compensatrice et les contributions au titre des tarifs sociaux versées à la RATP et à la SNCF Ile-de-France justifient l'inscription de 861 millions de francs et la fin du premier programme de prime à la casse automobile mobilise 400 millions de francs de plus.

Par ailleurs, certaines ouvertures tirent les conséquences de décisions prises en 1995 et non encore financées, telles que la prise en charge de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, pour un montant de 4,6 milliards de francs, et les opérations militaires extérieures avec 2,1 milliards de francs ; de même, la deuxième partie du plan d'urgence pour les universités mobilise 2,01 milliards de francs en autorisations de programme et 500 millions de francs en crédits de paiement, pour une mise aux normes de sécurité des bâtiments, et le deuxième dispositif de prime à la casse automobile donne lieu à l'ouverture de 900 millions de francs.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a constaté qu'une fois encore le collectif prenait en charge des dépenses que la loi de finances pour 1996 aurait dû normalement assumer, telles que le nouveau dispositif d'encouragement aux achats d'automobiles.

Le rapporteur général a ensuite procédé à une description des annulations, en insistant sur leur montant exceptionnellement élevé, soit 24,5 milliards de francs. Ces annulations peuvent se classer en trois catégories : un mouvement d'économie forfaitaire tempéré par le respect de dépenses «sanctuarisées» (enseignement, recherche, intérieur, justice), des économies de constatation et, enfin, une ponction délibérément plus forte sur certains secteurs, l'exemple le plus net étant celui du budget de la défense, sur lequel une réduction de 3,5 milliards de francs serait pratiquée, portant à près de 28 % la part de la défense dans l'effort de maîtrise de la dépense publique en 1995 ; parallèlement, une annulation de 13,4 milliards de francs en autorisations de programme vise à résorber un peu plus d'un tiers des excédents liés à l'étalement ou à la suppression de programmes militaires.

En conclusion, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a estimé que le collectif avait pour mérite essentiel de stabiliser le déficit budgétaire, parfois au prix d'opérations pouvant apparaître comme un mal nécessaire, dans le contexte nouveau d'érosion des recettes fiscales ; ce collectif consacre aussi, après le projet de loi de finances pour 1996, l'ouverture d'une période de modération de la dépense publique qui devrait permettre, au-delà du respect des critères de Maastricht, de respecter le contribuable et, tout simplement, le citoyen.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a conclu en recommandant à la commission de préconiser au Sénat l'adoption du projet de loi de finances rectificative pour 1995.

Un débat s'est alors instauré, au cours duquel sont intervenus **MM. Paul Loridant, René Régnault, François Trucy et Mme Marie-Claude Beaudeau**.

En réponse à **M. Paul Loridant**, le rapporteur général a tout d'abord rappelé que les orientations politiques présidant au collectif venaient de faire l'objet de longues discussions lors de l'examen du projet de loi de finances

pour 1996 ; puis il a précisé que les crédits de paiement destinés au plan d'urgence pour les universités s'élevaient à 500 millions de francs, alors que les autorisations de programme atteignaient 2 milliards de francs.

Enfin, le rapporteur général a indiqué que plusieurs mesures de soutien de la consommation figuraient dans le collectif telles que la majoration de l'allocation de rentrée scolaire ou le deuxième dispositif de prime à la casse automobile.

En réponse à **M. René Régnauld**, le rapporteur général a insisté sur la nécessité de la régulation budgétaire en cas de constat de moins-values fiscales importantes.

Répondant à **M. François Trucy**, le rapporteur général a indiqué qu'il se ferait l'écho, lors de la séance publique, de ses préoccupations relatives au budget de la défense.

Enfin, en réponse à **Mme Marie-Claude Beaudeau**, le rapporteur général a précisé que le prélèvement effectué sur la Caisse des dépôts n'entraînerait pas un renchérissement du coût des ressources des organismes HLM.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi de finances rectificative.

Elle a adopté sans modification l'article premier (Transposition de la directive européenne 94/76/CE du Conseil portant mesures de transition en matière de TVA à la suite de l'élargissement de l'Union européenne au 1er janvier 1995) et l'article 2 (Transposition de la directive 94/74/CE du Conseil, du 22 décembre 1994, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise).

A l'article 3 (Récupération des sommes versées par l'Etat à la caisse de garantie du logement social), la commission a adopté un premier amendement tendant à préciser que le prélèvement portait sur la section des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, et un second amendement tendant à préciser que le reversement

de la Caisse des dépôts s'effectuerait au titre de la gestion des prêts pour laquelle la Caisse était ou avait été substituée à la caisse de garantie du logement social.

La commission a ensuite adopté sans modification les articles 4 (Prélèvement sur les réserves de l'Institut national de la propriété industrielle), 5 (Prélèvement exceptionnel sur l'excédent de la taxe dite «taxe sur les grandes surfaces»), 6 (Transfert à la collectivité territoriale de Corse du produit du droit de francisation et de navigation et du droit de passeport), 7 (Équilibre général), 8 (Dépenses ordinaires des services civils. Ouvertures), 9 (Dépenses en capital des services civils. Ouvertures), 10 (Dépenses ordinaires des services militaires. Ouvertures) et 11 (Budgets annexes. Ouvertures).

A l'article 13 (Aménagement de l'impôt sur les opérations de bourse et du statut des sociétés de capital risque dans la perspective du nouveau marché), la commission a donné mandat au rapporteur général de lui présenter, lors de sa prochaine séance, une rédaction plus satisfaisante de l'article. La commission a reporté à cette même séance son vote sur l'article 14 (Relèvement des seuils du régime simplifié d'imposition).

La commission a ensuite adopté sans modification les articles 15 (Option des contribuables titulaires de bénéfices non commerciaux pour la détermination de leurs résultats en fonction des créances acquises et des dépenses engagées), 16 (Prorogation du délai de revente des immeubles acquis avant le 1er janvier en vue de la revente), 17 (Modalités de paiement de l'impôt sur le revenu et des impôts directs locaux), 18 (Transposition de la directive européenne 95/7 du Conseil, du 10 avril 1995, portant nouvelles mesures de simplification en matière de taxe sur la valeur ajoutée), 19 (Aménagement du régime de l'octroi de mer), 20 (Option des groupements d'intérêt public pour le régime des sociétés de capitaux), 21 (Mesure destinée à faciliter la restructuration du réseau transfusionnel français), 22 (Désignation du redevable du supplément d'imposition en cas de détournement d'usage de pro-

duits soumis au droit de fabrication), 23 (Adaptations législatives consécutives à la création du grade d'inspecteur divisionnaire des impôts) et 23 bis nouveau (Exonération de TVA des soins dans les maisons de retraite médicalisées).

Après l'article 23 bis, la commission a adopté deux amendements portant articles additionnels, tendant respectivement à instituer un régime fiscal favorable aux investissements de mise aux normes des bâtiments d'élevage réalisés par le propriétaire bailleur, et à aménager les modalités de mise à disposition d'une exploitation agricole à la société bénéficiaire de l'apport.

Enfin, la commission a adopté sans modification les articles 24 (Modification de l'abattement sur le produit brut des jeux dans les casinos), 25 (Modification des prélèvements opérés sur les sommes engagées au pari mutuel), 26 (Autorisation de remises de dettes dans le cadre du dispositif arrêté à la conférence de Toronto), 27 (Revalorisation du taux de la contribution au fonds commun des accidents du travail agricole), 28 nouveau (Application du taux réduit de TVA à la fourniture de logement dans les terrains de camping) et 29 nouveau (Suppression d'un versement au Fonds d'amortissement des charges d'électrification).

Après l'article 29, la commission a adopté un amendement portant article additionnel et tendant à instituer une transmission de droit au Parlement des communications de la Cour des comptes auxquelles il n'avait pas été répondu sur le fond dans un délai de six mois.

Puis, la commission a procédé à la **désignation de M. Auguste Cazalet** pour représenter le Sénat au sein de la **commission centrale du classement des débits de tabac**.

La commission a ensuite désigné **M. Philippe Marini** comme **rapporteur sur la proposition de loi n° 95 (1995-1996)** adoptée par l'Assemblée nationale tendant à étendre aux **collectivités locales** et à leurs groupements

l'accès aux prêts distribués à partir des fonds établis par les Codevi et à créer une obligation d'information sur l'utilisation de ces fonds.

Enfin, la commission a décidé de reporter à sa séance du 19 décembre la désignation des candidats pour représenter le Sénat au sein, d'une part, du **conseil d'administration de l'établissement public de financement et de restructuration** créé dans le cadre du plan de redressement du **Crédit Lyonnais** et, d'autre part, du **conseil d'administration de l'établissement public de réalisation de défaisance** créé dans le cadre du plan de redressement du **Comptoir des entrepreneurs**.

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

Mercredi 13 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. Charles Jolibois** pour le **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** ;

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

La commission a ensuite confirmé la désignation **M. Jean-Paul Delevoye** comme **rapporteur** de la proposition de loi n° 236 (A.N.) tendant à faciliter la **transformation des districts urbains en communautés urbaines** qui ferait l'objet d'un rapport commun avec le proposition de loi n° 42 (95-96) de M. Jean Bernardaux.

La commission a ensuite procédé sur le rapport de **M. Jean-Marie Girault** à l'examen du 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**.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a indiqué que le projet de loi d'habilitation relatif à l'extension et à l'adaptation de la législation en matière pénale applicable aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte, avait pour objet de mettre en harmonie la législation pénale applicable dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte avec celle en vigueur en métropole et que

les ordonnances procèderaient aux adaptations nécessaires au respect des intérêts propres de ces territoires dans l'ensemble des intérêts de la République et de la situation particulière de la collectivité territoriale de Mayotte.

Il a rappelé que le projet de loi avait également pour objet de reporter une " ultime fois ", selon les termes de l'exposé des motifs, la date d'entrée en vigueur dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte du nouveau code pénal et du code de procédure pénale. Il a observé que la transposition de la législation pénale dans ces territoires et cette collectivité avait été différée à plusieurs reprises : pour le code pénal du 1er septembre 1994 au 1er mars 1995 puis au 1er mars 1996 ; pour la procédure pénale, du 1er janvier 1995 au 1er mars 1996.

Il a souligné que le nouveau code pénal étant entré en vigueur en métropole le 1er mars 1994, le décalage temporel n'avait fait que s'accroître depuis lors au détriment des citoyens de l'outre-mer.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a considéré que le nouveau report proposé par le projet de loi, soit le troisième pour l'application à l'outre-mer du nouveau code pénal et le second pour le code de procédure pénale, était tout à fait regrettable, même s'il était rendu inévitable du fait de la complexité caractérisant la détermination des adaptations nécessaires au respect des intérêts propres de ces territoires. Il a rappelé que le nouveau butoir serait fixé au 1er mai 1996 pour l'entrée en vigueur dans les territoires d'outre-mer de l'ensemble de la législation pénale tandis qu'à Mayotte, l'entrée en application du nouveau code pénal serait arrêtée à cette même date et celle des réformes de procédure pénale au 1er mai 1997, soit un an plus tard.

Il a exprimé le souhait qu'il s'agisse bien là d'un ultime report afin que le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi pénale soit enfin garanti et a estimé, que pour ne pas freiner davantage le processus de moder-

nisation de la législation pénale dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte, le choix du Gouvernement de recourir à la procédure des ordonnances devait être accepté.

Il a rappelé que le recours à cette procédure ne devait pas tenir en échec l'obligation de consulter les Assemblées territoriales résultant de l'article 74 de la Constitution et que le projet de loi prévoyait bien cette consultation pour les territoires d'outre-mer mais également pour Mayotte, alors même que pour cette dernière collectivité aucun texte statutaire ne l'exigeait.

En réponse à **M. Guy Allouche** qui avait critiqué le recours à la procédure des ordonnances, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a estimé qu'une telle procédure, sans offrir la possibilité d'un contrôle parlementaire approfondi, permettait de traiter plus facilement des textes d'une grande complexité technique, au contenu souvent hétéroclite, tels que ceux portant diverses dispositions tendant à transposer la loi métropolitaine à l'outre-mer, moyennant les adaptations nécessaires.

Rappelant les 23 ordonnances prises pour Mayotte depuis 1977, **M. François Blaizot** a considéré que cette procédure permettait de mieux associer les autorités locales à l'élaboration des textes.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a en outre observé que l'inscription à l'ordre du jour du projet de loi de ratification des ordonnances serait l'occasion d'un débat sur leur contenu.

M. Jacques Larché, président, a indiqué que les difficultés liées à l'examen de textes d'une grande complexité technique soulignaient une nouvelle fois l'inadéquation des procédures mises en oeuvre pour la discussion en séance publique.

M. Daniel Millaud a rappelé que les Assemblées territoriales devaient être consultées sur les ordonnances et qu'il convenait de leur laisser le temps suffisant pour examiner leur contenu et rendre un avis éclairé. Il a indiqué

que le statut de la Polynésie française accordait à l'Assemblée territoriale un délai de trois mois pour se prononcer et que l'intervention des élections territoriales au mois de mars 1996 risquait de rendre difficile la consultation. Il a demandé que ce problème soit souligné dans le rapport de la commission.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a alors indiqué qu'une proposition de loi organique, dont le dépôt était mentionné au journal officiel du 13 décembre, devait reporter la date des élections territoriales pour permettre, en début d'année, la discussion et l'adoption par le Parlement de la réforme du statut de la Polynésie française.

M. Jacques Larché, président, a confirmé que la date de ces élections serait vraisemblablement différée au mois de mai 1996 et que la réforme statutaire serait discutée en premier lieu par l'Assemblée nationale à la fin du mois de janvier.

En réponse à **M. Patrice Gélard**, qui avait regretté qu'un texte concernant les collectivités territoriales ne soit pas déposé en priorité sur le Bureau du Sénat, **M. Jacques Larché, président**, a rappelé que le Gouvernement était maître de l'ordre du jour et que l'examen de ce texte par le Sénat au mois de février permettrait d'organiser une mission d'information en Polynésie pendant la deuxième quinzaine du mois de janvier, la délégation étant composée de deux Sénateurs.

M. Jacques Larché, président, a estimé qu'il convenait néanmoins de prendre en considération le problème exposé par M. Daniel Millaud et a indiqué que le Gouvernement serait interrogé à ce sujet en séance publique.

Afin que la date butoir fixée par le projet de loi d'habilitation soit respectée et que les délais nécessaires à la mise en oeuvre des formalités de publication locale pour l'entrée en vigueur de la nouvelle législation pénale soit pris en compte, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a présenté un amendement tendant à ce que, à l'article 2 du

projet, le délai limite pour l'intervention des ordonnances soit ramené au 15 avril.

La commission a alors approuvé l'ensemble du projet de loi d'habilitation ainsi modifié.

La commission a ensuite examiné sur le **rapport de M. François Blaizot le projet de loi d'habilitation n° 100 (1995-1996)** adopté par l'Assemblée nationale, relatif au **statut des fonctionnaires** de la collectivité territoriale, des communes et des établissements publics de **Mayotte.**

M. François Blaizot, rapporteur, a tout d'abord rappelé l'évolution de la situation politique et administrative de Mayotte devenue une collectivité territoriale à statut particulier depuis 1976. Peuplée aujourd'hui d'un peu plus de 100.000 habitants, cette collectivité, a-t-il indiqué, attend la consultation promise avant la fin du siècle qui lui permettrait de réaliser son aspiration à devenir un département d'outre-mer.

Le rapporteur a estimé que les quatre lois d'habilitation intervenues entre 1976 et 1991 pour permettre l'adaptation à Mayotte de la législation dans les domaines les plus divers avaient porté leurs fruits puisque 31 ordonnances avaient permis une évolution à un rythme accéléré qui n'aurait pu être celui de la voie législative normale.

Après avoir décrit le désordre de la situation actuelle de la fonction publique territoriale de Mayotte, dont les 6.000 agents publics sont soumis à des statuts incohérents pris par arrêté du représentant de l'Etat, **M. François Blaizot, rapporteur,** s'est rallié aux conclusions de la mission commune des ministères de l'outre-mer et de la fonction publique. Dépêchée sur place en 1992, celle-ci avait prôné l'élaboration d'un statut évolutif rapprochant avec pragmatisme la situation des fonctionnaires de Mayotte des grands principes de la fonction publique.

S'agissant du projet de loi d'habilitation, **M. François Blaizot, rapporteur,** a rappelé les termes de la décision du Conseil constitutionnel des 25 et 26 juin 1986 exigeant

du Gouvernement qu'il précise la finalité et le domaine d'intervention de la future ordonnance. Il a donc proposé un amendement tendant à préciser, d'une part, que l'ordonnance établirait " un " statut général, formulation indiquant son caractère évolutif, d'autre part, qu'elle tiendrait compte des adaptations nécessitées par la situation particulière de Mayotte.

M. Guy Allouche a estimé que la fonction parlementaire ne sortait pas revalorisée d'une législation par ordonnance sur une question de cette importance.

M. Jean-Jacques Hyest a confirmé que la diversité des situations sur place rendait difficile l'examen par le Parlement du futur statut. Il s'est interrogé sur la référence que prendrait le Gouvernement pour procéder aux adaptations suggérées par l'amendement du rapporteur.

M. Jacques Larché, président, a indiqué que, compte tenu de l'obscurité de la situation actuelle, la rédaction proposée pour l'article premier du projet de loi devait être comprise comme traduisant le souhait du législateur de voir établie une règle commune permettant l'éclaircissement progressif de la situation des fonctionnaires de Mayotte.

La commission a adopté l'amendement à l'article premier proposé par le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, en réponse aux interrogations de MM. Jacques Larché, président, et Patrice Gélard, a rappelé que des engagements fermes avaient été pris à l'égard de Mayotte en ce qui concerne une future départementalisation.

La commission a approuvé l'ensemble du projet de loi tel que modifié par l'amendement du rapporteur.

Puis, la commission a examiné, sur le rapport de **M. Jean-Marie Girault**, le 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**.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a indiqué que le projet de loi portant diverses dispositions relatives aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon venait compléter la loi du 1er février 1995 étendant aux territoires d'outre-mer certaines dispositions du code de la route et portant dispositions diverses relatives à l'outre-mer.

Il a rappelé que ce projet avait été déposé en novembre 1994 sur le Bureau de l'Assemblée nationale, ce qui expliquait le nombre important d'amendements déposés par le Gouvernement en vue notamment de tenir compte des lois promulguées entre-temps. Il a en outre précisé que ces amendements avaient fait l'objet d'une consultation auprès des Assemblées territoriales concernées.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a observé que le projet de loi avait pour objet de moderniser, dans des domaines très variés, le droit applicable outre-mer et de l'harmoniser avec celui en vigueur en métropole, tout en effectuant les adaptations nécessaires au respect du principe de spécialité législative et du partage statutaire des compétences entre l'Etat et les autorités locales.

Il a indiqué que le projet proposait ainsi d'étendre et d'adapter des dispositions issues de 35 lois, de 5 ordonnances et de 10 codes et qu'il était constitué de cinq titres, le premier commun aux différents territoires et collectivités et les suivants consacrés respectivement à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ayant rappelé l'extrême diversité des domaines concernés, il a indiqué que le projet de loi se caractérisait par la complexité technique de ces dispositions et répondait à une double exigence : garantir l'effectivité du principe fondamental de l'égalité des citoyens devant la loi et assurer la stabilité des situations juridiques.

Il a souligné la nécessité d'éviter une " citoyenneté à deux vitesses " au détriment de l'outre-mer, en particulier dans des matières sensibles, touchant de près aux libertés publiques, telles que le droit du travail ou le droit de la nationalité.

Il a estimé indispensable de combler certaines lacunes du droit applicable dans des matières relevant de la compétence de l'Etat et d'opérer le rattrapage nécessaire à l'harmonisation de la législation outre-mer avec la législation métropolitaine.

S'interrogeant sur la possibilité d'éviter un tel exercice à échéances régulières, il a fait référence à une circulaire de 1990 dont les termes, confirmés par une nouvelle circulaire du 21 novembre 1995, distinguait les textes susceptibles d'être directement étendus de ceux nécessitant des adaptations et soulignait la nécessité d'une étude minutieuse et systématique par les administrations, en concertation avec le ministère de l'outre-mer, des incidences de chaque projet de loi sur la législation applicable outre-mer.

M. Jacques Larché, président, approuvé par **M. Patrice Gélard**, s'est interrogé sur l'opportunité d'une loi d'habilitation pour ce type de texte au contenu à la fois hétéroclite et très technique.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a estimé que de tels projets de loi contribuaient à l'inflation législative et nuisaient à la lisibilité du droit.

M. Jean-Jacques Hyst a observé que la nécessaire consultation des Assemblées territoriales constituait un frein à l'harmonisation entre les législations applicables respectivement outre-mer et en métropole et a constaté à cet égard que le code d'instruction criminelle était toujours en vigueur à Mayotte.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a ensuite présenté une série de 49 amendements à la commission, dont 10 de nature rédactionnelle ou formelle aux articles premier, 4, 20, 25 et 30, 7 de coordination aux articles premier, 5, 7, 8, 21 et 28, 12 tendant à corriger des erreurs ou

des oublis aux articles 4, 14, 18, 20, 22, 25 et 28, 6 de précision aux articles 20, 25 et 40 quater, 7 d'harmonisation aux articles premier, 2 et 8, ainsi que 4 tendant à préciser le champ des extensions effectuées aux articles 10 quater, 22, 28 quinquies et 33.

La commission a de plus adopté un amendement de suppression de l'article 3 considéré comme ayant une simple portée pédagogique, un amendement tendant à différer de trois mois la date d'entrée en vigueur en Polynésie française de la législation relative aux ventes d'immeubles à construire (article 28 bis) et à l'article 25 un amendement ayant pour objet de substituer au décret en Conseil d'Etat une décision du haut commissaire pour trancher un désaccord entre la collectivité concédante et le concessionnaire relatif à la révision ou à la résiliation de leur contrat.

M. Daniel Millaud a en outre proposé à la commission de reprendre à son compte trois amendements.

A l'article 7, relatif à l'extension à la Polynésie française de la législation relative à la sous-traitance, il a indiqué qu'il convenait d'exclure du champ de cette extension le titre II de la loi du 31 décembre 1975 relatif aux marchés publics dans la mesure où cette matière était de la compétence du territoire. Cet amendement ayant été repoussé par la commission des lois de l'Assemblée nationale au motif que l'ensemble de la législation sur la sous-traitance était du domaine du droit civil et, partant, de la compétence du Parlement, **M. Jacques Larché, président**, approuvé par **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a considéré qu'il convenait d'interroger le Gouvernement et que la commission s'en remettrait à la sagesse du Sénat.

A l'article 28 ter, relatif à la création d'une commission de conciliation en matière foncière, **M. Daniel Millaud** a estimé souhaitable d'insérer dans la loi l'exigence pour deux des trois membres de cette commission de maîtriser une langue polynésienne.

Après que **M. Jacques Larché, président**, eut estimé qu'il n'était pas certain qu'une telle disposition ressortisse au domaine réglementaire, la commission a décidé d'adopter cet amendement.

A l'article 28 quater, relatif à l'intégration de 300 instituteurs suppléants relevant du territoire dans le corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française (CEAPF) par voie de liste d'aptitude, **M. Daniel Millaud** a considéré que la période de cinq ans prévue par le Gouvernement était insuffisante et qu'il convenait d'étaler le processus d'intégration sur toute la durée d'exécution de la loi du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française afin que la formation desdits instituteurs soit garantie.

M. Jacques Larché, président, ayant considéré ce délai de dix ans comme raisonnable, la commission a adopté cet amendement

La commission a ensuite **approuvé l'ensemble du projet de loi modifié par les amendements précédemment retenus.**

La commission a enfin procédé à l'**examen en deuxième lecture du rapport 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.**

Après avoir rappelé les principes essentiels appliqués en matière de codification, notamment le respect de la technique du droit constant, **M. Michel Rufin, rapporteur**, a fait observer qu'en première lecture, le Sénat avait retenu, pour l'essentiel, les orientations de la commission supérieure de codification, mais avait sensiblement amélioré et complété le projet de loi initial en adoptant, sur la proposition de la commission, 289 amendements.

M. Michel Rufin, rapporteur, a précisé que ces amendements avaient eu pour objet, d'abord, d'insérer dans le code général les lois nouvelles entrées en vigueur depuis le dépôt du projet de loi, ensuite, de corriger cer-

taines erreurs ou oublis et, enfin, de modifier certaines options de codification. Ainsi, dans un souci de cohérence, le Sénat avait décidé de ne pas retenir certaines dispositions sur les personnels, les marchés publics ou encore l'environnement, dans la mesure où elles pourraient figurer dans d'autres codes.

Puis, le rapporteur a rappelé que le Sénat avait aménagé, pour tenir compte des modifications récentes de la législation, certaines dispositions, notamment celles concernant le conseil d'administration ou de surveillance des sociétés d'économie mixte. Il a également noté que, conformément à plusieurs propositions de loi présentées notamment par MM. Louis Souvet, Alain Vasselle et Philippe François, le Sénat avait réparé un oubli du législateur de 1988 qui avait permis la désignation de suppléants dans les comités de syndicats de communes, sans étendre cette faculté aux conseils de districts.

Enfin, **M. Michel Rufin, rapporteur**, a souligné que le Sénat avait supprimé un certain nombre d'articles sans portée normative réelle et avait opéré des déplacements d'articles ou d'alinéas dans un souci de clarification.

Puis, après avoir indiqué que l'Assemblée nationale avait adopté l'ensemble des améliorations apportées par le Sénat, **M. Michel Rufin, rapporteur**, a énuméré les modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Faisant observer que la plupart de ces modifications ne soulevaient pas de difficulté particulière, **M. Michel Rufin, rapporteur**, a néanmoins appelé l'attention de la commission sur la suppression de l'obligation d'établir un code des prescriptions et procédures techniques, obligation prévue par le législateur de 1982.

Indiquant que cette suppression était motivée par l'échec des différentes tentatives menées à ce jour pour établir un tel code, **M. Michel Rufin, rapporteur**, a fait valoir qu'une clarification n'en était pas moins souhaitable dans ce domaine. Après avoir souligné les réticences manifestées par certains ministères pour l'établissement d'un

code des prescriptions et procédures techniques, il a précisé que l'une des solutions qui avaient été imaginées aurait consisté dans la diffusion de guides à l'usage des élus locaux par les différents ministères. Le rapporteur a rappelé le maintien du principe essentiel, reproduit à l'article L. 1111-6, selon lequel seules des procédures et prescriptions techniques prévues par des lois ou par des décrets pris en application d'une loi pouvaient être opposées aux collectivités locales.

M. Patrice Gélard s'est inquiété des inconvénients d'une procédure qui serait arrêtée dans chaque ministère.

M. Jacques Larché, président, a jugé nécessaire de maintenir l'obligation d'établir un code de prescriptions et procédures techniques.

Enfin, **M. Michel Rufin, rapporteur**, a indiqué qu'il conviendrait d'insérer dans le code général des collectivités territoriales les modifications qui résulteraient du projet de loi de finances initiale pour 1996 et, le cas échéant, de la loi de finances rectificative pour 1995. Il a proposé, en conséquence, à la commission d'examiner lors d'une prochaine réunion, qui se tiendrait après l'adoption définitive de ces textes, les amendements correspondants.

M. Jacques Larché, président, a tenu à marquer que l'examen en deuxième lecture de ce projet de loi constituait l'achèvement d'un travail très important, dont il a remercié et félicité le rapporteur.

M. Jean-Jacques Hyst, rappelant que de nouvelles modifications de dispositions intéressant les collectivités territoriales étaient prévues, a souhaité que le code général des collectivités territoriales puisse être rapidement publié. Il a enfin exprimé le vœu que les lois ultérieures concernant des matières codifiées soient systématiquement intégrées dans le code général des collectivités territoriales, de manière qu'il soit à jour.

M. Michel Rufin, rapporteur, a alors indiqué que le Premier ministre avait annoncé une augmentation des moyens de fonctionnement de la commission supérieure de

codification, qui permettrait d'accélérer le processus en cours. Il a précisé que l'idée d'établir et de diffuser des fiches regroupant les modifications des codes déjà publiés, avait été avancée. Enfin, il a noté l'intérêt d'une consultation des codes en vigueur par des moyens informatiques.

Passant à la discussion des dispositions restant en discussion, la commission a alors adopté trois amendements tendant à rétablir l'obligation d'élaborer un code des prescriptions et procédures techniques.

La commission a enfin **approuvé l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.**

COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1996

Jeudi 14 décembre 1995 - Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président. La commission a tout d'abord constitué son bureau et désigné :

- **M. Pierre Méhaignerie, député, président,**
- **M. Christian Poncelet, sénateur, vice-président,**
- **M. Philippe Auberger, député, et M. Alain Lambert, sénateur, rapporteurs, respectivement pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat.**

La commission a ensuite procédé à l'examen des 54 articles restant en discussion.

M. Alain Lambert, rapporteur pour le Sénat, a fait observer que le Sénat avait adopté conformes 62 articles, ce qui traduisait l'absence de divergence d'ordre politique entre les deux Assemblées.

M. Philippe Auberger, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a confirmé que les seules divergences qui subsistaient étaient techniques.

A l'article 5 (Actualisation du barème de l'ISF et limitation des effets du plafonnement en fonction du revenu), le rapporteur pour le Sénat a indiqué que le Sénat avait exclu des bases d'imposition à l'ISF les parts de sociétés civiles immobilières propriétaires de monuments historiques pour la fraction représentative biens imposables.

Il a d'autre part attiré l'attention de la commission mixte paritaire sur le risque encouru, du fait du plafonnement de l'ISF, par certains contribuables dont le patrimoine est essentiellement immobilier et précisé que le Sénat avait souhaité exclure du dispositif les assujettis

pour lesquels la résidence principale représente 80% ou plus de l'assiette de l'impôt.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a donné son accord sur le premier point. Sur le second il a observé que très peu de contribuables étaient concernés et a exprimé des réserves sur l'introduction, en matière d'ISF, du concept de résidence principale qui ouvrait la voie à la renaissance d'un vieux débat.

M. Christian Poncelet, vice-président, a estimé que la discussion sur ce point, entamée avec la création de l'ISF, restait ouverte.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a jugé inopportun de légiférer pour quelques cas.

M. Roland du Luart s'est déclaré stupéfait qu'un Gouvernement libéral accepte un mécanisme nouveau aussi spoliateur.

M. Pierre Méhaignerie, président, a observé que, dans la situation politique actuelle, il fallait prendre en compte la part de l'irrationnel qui risquait de donner une grande importance aux signes.

M. Gilbert Gantier a déclaré renoncer aux idées justes du Sénat pour tenir compte de l'argument d'opportunité.

Après avoir adopté le texte du Sénat concernant les parts de sociétés civiles immobilières, la commission mixte paritaire est revenue à la rédaction de l'Assemblée sur le second point.

L'article 5 a été adopté dans le texte élaboré par la commission mixte paritaire.

A l'article 5 bis (nouveau) (Relèvement de l'abattement pour frais funéraires applicable à l'actif successoral), le rapporteur pour le Sénat a déclaré que cet article avait été adopté avec l'accord du Gouvernement.

L'article 5 bis (nouveau) a été adopté dans le texte voté par le Sénat.

L'article 5 ter (nouveau) (Exonération des droits de mutation par décès des indemnités perçues par les personnes contaminées par le SIDA dans l'exercice de leur profession) a été adopté dans le texte voté par le Sénat.

A l'article 6 (Réforme de la transmission d'entreprise), le rapporteur pour le Sénat, après avoir souligné l'importance de cet article, a exposé que le Sénat avait modifié sur cinq points la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale. Il avait d'abord assoupli la notion de contrôle lorsque la transmission portait sur des titres de propriété. Il avait ensuite prévu que le plafonnement de l'exonération à 100 millions de francs s'appliquerait à la valeur des titres cédés en pleine propriété. Puis il avait rétabli les conditions formelles de la transmission prévues par le texte initial et porté à deux ans la période pendant laquelle les donataires de plus de 65 ans pouvaient bénéficier des dispositions de l'article.

Enfin, s'agissant des successions, il avait limité l'application du dispositif au décès accidentel avant l'âge de 60 ans.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a jugé que sur cet article important et délicat, le Sénat avait fait oeuvre utile en distinguant la notion de pleine propriété à 50% et la majorité des droits de vote. Il a proposé un amendement sur ce point qui a été adopté ainsi qu'une modification rédactionnelle. Il a donné son accord sur la deuxième proposition du Sénat.

S'agissant de l'exigence d'un acte authentique rétablie par le Sénat, il a estimé que, malgré certains arguments en sa défaveur, il convenait de s'y rallier. Il a également approuvé la prolongation instaurée par le Sénat du délai octroyé aux donateurs de plus de 65 ans. Enfin il a souhaité que l'application de l'article aux successions ouvertes par décès accidentel concerne les personnes de plus de 65 ans, disposition à laquelle se sont ralliés **M. Philippe Marini et le rapporteur pour le Sénat.**

M. Augustin Bonrepaux a déclaré qu'il voterait contre ces mesures compte tenu de leur caractère exorbitant.

L'article 6 a été adopté dans le texte élaboré par la commission mixte paritaire.

L'article 6 ter (nouveau) (Neutralisation des plus-values de cession de biens immobilisés entre sociétés appartenant à un même groupe) a été adopté dans le texte voté par le Sénat.

L'article 7 (Mesures liées à la réforme de l'accession à la propriété) a été adopté dans le texte voté par le Sénat.

A l'article 8 (Régime fiscal des sociétés anonymes de crédit immobilier), le rapporteur pour le Sénat a observé que, des deux modifications introduites par le Sénat, l'une était rédactionnelle et l'autre avait pour but de permettre aux sociétés civiles de crédit immobilier de réussir leur banalisation alors que la rédaction primitive les aurait obligées à confier leur activité de prêts à taux zéro à des filiales dès le 1^{er} janvier 2001.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a observé que la rédaction du Sénat posait un problème de fond, la solution retenue en matière de taxe professionnelle étant différente de celle qui prévalait pour l'impôt sur les sociétés. Il a cependant constaté qu'aucune solution satisfaisante n'était envisageable. Rappelant que le régime transitoire s'achevait le 31 décembre 2000 il a jugé préférable de faire référence dans le texte à la fraction du bénéfice net provenant des avances accordées à compter du 1^{er} janvier 2001 pour l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés.

Cette modification a été acceptée par le rapporteur pour le Sénat.

L'article 8 a été adopté dans le texte élaboré par la commission mixte paritaire.

A l'article 9 (Institution d'une contribution au titre du surloyer dans les HLM), le rapporteur pour le Sénat a indiqué qu'à l'initiative du Gouvernement cinq modifica-

tions rédactionnelles avaient été apportées au texte voté par l'Assemblée nationale.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a précisé qu'un projet de loi portant sur le même sujet venait en discussion l'après-midi même à l'Assemblée.

Il a souhaité que soient pris en compte, pour l'appréciation des ressources, l'ensemble des revenus perçus par les personnes vivant au foyer et non pas uniquement ceux du signataire du bail et a proposé un texte en ce sens.

Le rapporteur pour le Sénat s'est interrogé sur l'opportunité d'une telle modification en commission mixte paritaire alors qu'elle pouvait être introduite dans un autre texte en discussion.

M. Paul Loridant a jugé que cette proposition allait poser de très délicats problèmes d'application.

M. Philippe Marini a estimé que les difficultés que soulèverait l'amendement n'étaient pas suffisamment cernées.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a insisté sur la nécessité d'un traitement identique du même problème dans la loi de finances et dans le projet de loi sur le supplément de loyer de solidarité inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée.

M. Christian Poncelet, vice-président, a considéré que cette mesure devait être débattue en séance publique et qu'il n'appartenait pas à la commission mixte paritaire de trancher.

M. Philippe Lachenaud a ajouté que ce dispositif qui établissait une relation de méfiance entre HLM et familles était dangereux sur le plan politique.

M. Alain Richard s'est interrogé sur la possibilité pour les services fiscaux de faire face à une tâche supplémentaire d'information des organismes redevables.

M. Yves Deniaud a jugé que l'extrême difficulté des preuves était au coeur du débat.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a retiré sa proposition.

L'article 9 a été adopté dans le texte voté par le Sénat.

A l'article 9 bis (nouveau) (Modification du régime d'exonération des droits de première mutation à titre gratuit en faveur des logements locatifs anciens), le rapporteur pour le Sénat a exposé que le Sénat avait supprimé l'obligation pour les acquéreurs de logements locatifs anciens de détenir le bien pendant deux ans avant donation pour bénéficier d'une exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a donné son accord.

L'article 9 bis (nouveau) a été adopté dans le texte voté par le Sénat.

A l'article 10 (Aménagement des modalités de calcul du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée), le rapporteur pour le Sénat a indiqué que le Sénat avait apporté deux modifications à cet article. D'une part, il avait limité à trois ans la durée du taux différencié. D'autre part il avait élargi le contenu du rapport demandé par l'Assemblée nationale.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a donné son accord sur ces deux points et a proposé une modification rédactionnelle qui a été acceptée.

M. Augustin Bonrepaux s'est interrogé sur le risque d'augmentation du taux de taxe professionnelle en cas de création ou d'extension d'un groupement de communes.

Le rapporteur pour le Sénat a indiqué que le problème soulevé par M. Bonrepaux ne se posait pas uniquement à l'article 10 et a suggéré qu'un toilettage des règles des finances locales, notamment pour les groupements, permettant d'éviter de tels effets pervers intervienne à l'occasion du prochain DDOEF.

L'article 10 a été adopté dans le texte élaboré par la commission mixte paritaire.

A l'article 11 (Cotisation minimum de taxe professionnelle), le rapporteur pour le Sénat a rappelé que, sur proposition du Gouvernement, le Sénat avait étendu le champ d'application de la cotisation minimum aux entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 30 et 50 millions de francs et augmenté de 300 millions de francs la dotation au fonds de compensation de la taxe professionnelle.

Il avait d'autre part, sur proposition de sa commission des finances, maintenu le principe d'une clause de sauvegarde au-delà de 1997 sur la base du triple de la cotisation normale.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a considéré qu'il n'était pas judicieux d'abaisser le seuil du chiffre d'affaires au-delà duquel s'appliquait la cotisation minimum. Il a demandé le maintien du seuil adopté par l'Assemblée nationale et a proposé, en compensation, un texte tendant à ce que la première limitation du supplément d'imposition à la charge de l'entreprise soit portée à deux fois et demie la cotisation théorique. Il a enfin donné son accord sur l'abondement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

M. Alain Richard a estimé que le texte proposé aggraverait l'effet de seuil et qu'il fallait appliquer un plafonnement différent par rapport à la taxe professionnelle antérieure aux entreprises dont le chiffre d'affaires se situait entre 30 et 50 millions de francs.

M. Gilles Carrez a observé que l'introduction de cette cotisation minimum était une réforme. Il a déclaré que le texte du Sénat doublait le nombre des entreprises touchées et présentait un risque.

M. Michel Inchauspé a suggéré que la limitation au triple du supplément d'imposition s'applique non seulement en 1997 mais également les années suivantes.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a répondu que son souhait était que la cotisation minimum s'applique sans limitation à partir de 1998.

Le rapporteur pour le Sénat a proposé de modifier le texte du rapporteur pour l'Assemblée nationale créant pour 1998 un plafonnement au quadruple du supplément d'imposition.

Cette rédaction a été retenue ainsi que la modification du seuil de chiffre d'affaires proposée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale.

L'article 11 a été adopté dans le texte élaboré par la commission mixte paritaire.

A l'article 14 (Modification des tarifs des taxes intérieures de consommation sur les produits pétroliers et sur le gaz naturel et aménagement de la redevance perçue au profit du fonds de soutien aux hydrocarbures), le rapporteur pour le Sénat a indiqué que le Sénat avait élargi, en y incluant notamment les conséquences économiques et sociales de l'utilisation du gazole, le champ du rapport demandé par l'Assemblée nationale au Gouvernement.

L'article 14 a été adopté dans le texte voté par le Sénat.

L'article 14 bis (Exonération des plus-values réalisées lors de la cession d'OPCVM de capitalisation réinvesties dans l'achat d'un véhicule neuf) a été adopté dans le texte voté par le Sénat.

A l'article 14 ter (Revalorisation des taux des redevances des mines d'hydrocarbures), le rapporteur pour le Sénat a rappelé que le Sénat, jugeant trop importantes les augmentations votées par l'Assemblée nationale, avait décidé la suppression de cet article.

M. Michel Inchauspé a proposé un texte tendant à limiter aux gisements de gaz naturel antérieurs au 1^{er} janvier 1992 la revalorisation des redevances.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a observé que le tarif de la redevance départementale proposé par M. Michel Inchauspé, soit 19,60 francs par 1000 m³ était élevé et a suggéré de le ramener à 14,00 francs.

M. Christian Poncelet, vice-président, a demandé le maintien de la suppression de l'article en soulignant que les revalorisations adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture puis proposées à la commission mixte paritaire n'avaient pas, faute de temps, été suffisamment étudiées.

M. Gilbert Gantier a observé que la commission légiférait sur une redevance qui ne s'appliquait qu'à une seule entreprise.

M. Philippe Marini s'est rallié à la proposition de M. Michel Inchauspé modifiée par la proposition du rapporteur de l'Assemblée nationale. Cette proposition a été acceptée.

L'article 14 ter a été adopté dans le texte élaboré par la commission mixte paritaire.

Ont été adoptés dans le texte voté par le Sénat :

- l'article 14 quater (nouveau) (Application du taux réduit de TVA aux ascenseurs et matériels assimilés conçus spécialement pour les handicapés) ;

- l'article 14 quinquies (nouveau) (Application du taux réduit de TVA aux prestations liées à l'état de dépendance des personnes âgées hébergées dans des maisons de retraite) ;

- l'article 14 sexies (nouveau) (Fin de l'assimilation des alcools méthylique, propylique et isopropylique à l'alcool éthylique) ;

- l'article 15 (Ouverture de la dation en paiement au profit du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres).

A l'article 19 (Suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des communes), le rapporteur pour le Sénat a expliqué que le texte adopté par le Sénat était un compromis entre le texte initial et celui retenu par l'Assemblée en première lecture.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a reconnu que le souci du Sénat de limiter le nombre des bénéficiaires de la dotation globale d'équipement (DGE) était louable mais il a estimé que la suppression de la DGE par les communes de plus de 10.000 habitants, comme le prévoyait le projet de loi, était difficilement tenable.

Il a proposé une solution alternative, en net recul sur les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture, prévoyant une répartition entre les communes de moins de 20.000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de métropole.

M. Pierre Méhaignerie, président, a souhaité compléter cette proposition en y incluant les groupements de communes dont la population n'excède pas 50.000 habitants. Il a fait remarquer que deux philosophies coexistaient en matière d'aménagement du territoire, l'intercommunalité pouvant se situer au niveau cantonal ou à celui du bassin d'emploi.

Il a estimé qu'il fallait rechercher le cadre le plus large et rendre éligibles à la DGE les groupements de communes regroupant principalement les communes de moins de 2.000 habitants et dans la limite de 50.000 habitants.

M. Gilles Carrez a rappelé que certaines villes de plus de 20.000 habitants avaient un potentiel fiscal très faible et allaient perdre le bénéfice de la DGE.

M. Marc Massion a regretté qu'il ne soit pas fait référence au parc de logements sociaux des villes.

M. Alain Richard a estimé que les options prises, qui concentraient les baisses de ressources sur les agglomérations urbaines, étaient déraisonnables.

M. Augustin Bonrepaux a regretté la disparition de l'encouragement donné aux groupements à fiscalité propre.

M. Roland du Luart a proposé une extension du dispositif aux seuls groupements à fiscalité propre lorsque leur population n'excédait pas 35.000 habitants.

Le texte du rapporteur pour l'Assemblée nationale mis aux voix, a été adopté.

Au sujet de la proposition de **M. Pierre Méhaignerie**, le rapporteur pour le Sénat a exprimé ses craintes de déstabiliser le dispositif et a suggéré qu'il soit examiné, avec l'ensemble des propositions faites, à l'occasion du DDOEF, ce qui permettrait d'en simuler les effets.

M. Yves Fréville a préconisé de maintenir le texte du Président en le limitant aux seuls groupements de communes à fiscalité propre.

M. Pierre Méhaignerie, président, a retenu la suggestion du rapporteur pour le Sénat et retiré sa proposition.

La commission mixte paritaire a ensuite adopté :

- sur proposition du rapporteur du Sénat, la suppression du terme " éligibles " à la fin de la première phrase du II de l'article ;

- sur celle du rapporteur pour l'Assemblée nationale, plusieurs modifications de coordination.

L'article 19 a été adopté dans le texte élaboré par la commission mixte paritaire.

A l'article 21 (Compensation de la suppression de la franchise postale des maires en tant que représentants de l'Etat), le rapporteur pour le Sénat, a indiqué qu'à l'initiative du Gouvernement, la compensation de la suppression de la franchise postale aux communes avait été majorée de 30 millions de francs.

M. Yann Gaillard a rappelé que le comité des finances locales devait être consulté au sujet de la répartition de cette dotation, ainsi que le Gouvernement s'y était engagé lors de la discussion au Sénat.

L'article 21 a été adopté dans le texte voté par le Sénat.

A l'article 22 bis (nouveau) (Augmentation du tarif de la redevance sur les consommations d'eau affectée au Fonds national pour le développement des adductions d'eau), le rapporteur pour le Sénat a exposé que cet article avait pour objet d'augmenter de 1,5 centime le tarif de la redevance sur les consommations d'eau.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale, observant que ce tarif avait progressé de 64,7% depuis 1987, a exprimé sa réticence sur cette proposition.

M. Jean-Pierre Thomas s'est interrogé sur l'utilisation effective des ressources du fonds national pour le développement de l'adduction d'eau (FNDAE).

M. Roland du Luart a indiqué que le fonds avait pour rôle de contribuer à une bonne application de la loi sur l'eau et d'établir une péréquation entre les grandes agglomérations et les petites communes rurales. Il a précisé que l'ajustement des recettes du fonds était particulièrement nécessaire pour lui permettre d'assurer ses missions et que si son augmentation avait suivi l'inflation depuis l'origine, la redevance serait aujourd'hui à 25 centimes au lieu de 12,5.

M. Augustin Bonrepaux s'est déclaré favorable à la majoration proposée mais a relevé le caractère disproportionné de certains équipements réalisés en zone rurales.

M. Alain Richard a fait état de la faible responsabilisation des communes bénéficiaires du fonds et s'est interrogé sur le sens du paragraphe II de l'article 22 bis.

Le rapporteur pour le Sénat a précisé qu'il s'agissait des tarifs industriels.

M. Christian Poncelet, vice-président, a évoqué les normes particulièrement exigeantes qui imposent aux collectivités locales d'engager des travaux coûteux. Il a estimé que l'augmentation des ressources du FNDAE était un élément essentiel pour l'équilibre du monde rural.

M. Pierre Méhaignerie, président, a exprimé des réserves sur l'opportunité d'un point de vue psychologique, de proposer une nouvelle hausse de taxe.

L'article 22 bis (nouveau) a été adopté dans le texte voté par le Sénat.

Ont été adoptés dans le texte voté par le Sénat :

- l'article 22 ter (nouveau) (Diminution du taux de la taxe sur les sciages et sur les bois de placage et contre-plaqués) ;

- l'article 31 (Equilibre général du budget) ;

- l'article 33 (Mesures nouvelles.- Dépenses ordinaires des services civils) ;

- l'article 34 (Mesures nouvelles.- Dépenses en capital des services civils) ;

- l'article 36 (Mesures nouvelles.- Dépenses en capital des services militaires) ;

- l'article 43 (Comptes d'affectation spéciale - Opérations définitives.- Mesures nouvelles) ;

- l'article 51 (Reports de crédits).

A l'article 55 (Imputation sur le revenu global des déficits relevant des bénéfices industriels et commerciaux), le rapporteur pour le Sénat a indiqué que le Sénat avait adopté deux modifications au texte de l'Assemblée nationale : la première aménageait le champ des opérations immobilières susceptibles de continuer à bénéficier des règles actuelles ; la seconde portait à trois millions de francs le seuil en-deçà duquel les investissements réalisés outre-mer bénéficiaient d'un agrément tacite pour ouvrir droit à l'imputation des déficits sur le revenu global. Il a ensuite proposé une modification rédactionnelle à cet article.

L'article 55 a été adopté dans le texte élaboré par la commission mixte paritaire.

Ont été adoptés dans le texte du Sénat :

- l'article 57 bis (nouveau) (Prorogation de la réduction d'impôt pour grosses réparations) ;

- l'article 57 ter (nouveau) (Assujettissement des sociétés anonymes de crédit immobilier à la taxe professionnelle) ;

- l'article 57 quater (nouveau) (Exonération des revenus fonciers pour les logements vacants depuis plus d'un an et mis en location).

A l'article 59 (Institution d'un abattement de taxe professionnelle au profit du secteur de diffusion de la presse écrite), le rapporteur pour le Sénat a souligné que le Sénat, en rétablissant cet article, avait souhaité sauvegarder l'activité des petits détaillants de presse.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a considéré que ce dispositif posait un problème de principe, des exonérations fiscales ne pouvant régler les problèmes de professions en difficulté. Il a également observé que malgré son caractère facultatif le texte proposé s'imposerait en fait aux collectivités locales qui ne seraient pas en mesure de ne pas l'appliquer.

M. Gilles Carrez a déploré la multiplication de ce type d'exonération dont la charge reposait en définitive sur les collectivités locales.

Il a en outre noté que, s'agissant des commerces " multiactivités ", la rédaction de l'article permettait d'appliquer l'abattement à la totalité des bases et non à la seule activité de diffusion.

M. Christian Poncelet, vice-président, a mis l'accent sur l'importance de cette mesure en matière d'aménagement du territoire, d'une part, et pour la survie de la presse régionale, d'autre part.

Le rapporteur pour le Sénat a rappelé qu'une semblable exonération de taxe au profit des éditeurs de feuilles périodiques, des agences de presse et des correspondants locaux de la presse régionale avait été votée dans la loi de finances rectificative pour 1994.

M. Alain Richard, observant que le dispositif retenu allait se traduire par des abattements forts en zones urbaines mais faibles en zones rurales, a estimé qu'un système de subventions serait plus opérant.

M. Michel Inchauspé, afin d'éviter une telle dérive, a proposé de limiter la mesure aux communes de moins de 2.000 habitants.

M. Jean-Pierre Thomas a jugé que l'incitation fiscale était plus cohérente avec la loi sur l'aménagement du territoire que la subvention.

M. Paul Loridant a marqué son accord avec la proposition de M. Michel Inchauspé.

M. Christian Poncelet, vice-président, a proposé, compte tenu de ces différentes interventions, une nouvelle rédaction limitant l'application de la mesure aux zones d'aménagement du territoire, aux territoires ruraux de développement prioritaire et aux zones de redynamisation urbaine.

Cette proposition a été adoptée.

L'article 59 a été adopté dans le texte élaboré par la commission mixte paritaire.

Ont été adoptés dans le texte du Sénat :

- l'article 59 bis (Aménagement du régime des provisions afférentes aux oeuvres d'art acquises par des entreprises) ;

- l'article 59 quater A (nouveau) (Aménagement du dispositif d'exonération de taxe intérieure sur les produits pétroliers applicable aux produits utilisés dans des installations de cogénération) ;

- l'article 59 quinquies (Assujettissement à la taxe professionnelle des activités de production de graines, semences et plants effectuées par l'intermédiaire de tiers) ;

- l'article 59 sexies A (nouveau) (Modalités de taxation des appareils automatiques exploités par les forains dans l'enceinte des fêtes foraines).

A l'article 59 septies A (nouveau) (Majoration exceptionnelle du taux de taxe professionnelle), le rapporteur pour le Sénat, après avoir indiqué que le Sénat avait adopté cet article qui concerne les conditions d'application de la majoration spéciale de la taxe professionnelle que peuvent décider certaines communes, a proposé d'en préciser la rédaction.

L'article 59 septies A (nouveau) a été adopté dans le texte élaboré par la commission mixte paritaire.

A l'article 59 septies (Modalités de dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties afférente aux parcelles exploitées par de jeunes agriculteurs), le rapporteur pour le Sénat, a exposé que le Sénat avait supprimé cet article compte tenu, notamment, de ses effets rétroactifs.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a estimé que cet article, voté à l'initiative du rapporteur spécial des crédits de l'agriculture, présentait l'avantage de mettre tous les jeunes agriculteurs qui s'installent sur un pied d'égalité.

M. Michel Inchauspé a proposé de limiter la rétroactivité du dispositif.

M. Christian Poncelet, vice-président, a exprimé sa crainte que le dispositif ne décourage les collectivités locales de prendre des mesures d'exonération.

La suppression de l'article 59 septies a été maintenue par la commission mixte paritaire.

A l'article 59 octies (Organisation de paris sur les parties de pelote basque), le rapporteur pour le Sénat a indiqué que l'idée était intéressante mais que l'article présentait un risque d'inconstitutionnalité et qu'il convenait de reporter l'examen de cette mesure à un prochain texte.

M. Michel Inchauspé a rejeté l'idée d'un report de l'examen du texte. Il a présenté un texte proposant une nouvelle rédaction de l'article et a souligné que l'habilita-

tion à collecter les paris sur les parties de pelote basque était réservée aux seules sociétés de course.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale s'est rallié à l'argumentation du Sénat.

La suppression de l'article 59 octies a été maintenue par la commission mixte paritaire.

Ont été adoptés dans le texte voté par le Sénat :

- l'article 59 nonies A (nouveau) (Assujettissement des sociétés par actions simplifiées à la contribution sociale de solidarité des sociétés) ;

- l'article 59 nonies (Neutralisation, au regard de la contribution sociale de solidarité des sociétés, des opérations de vente de produits à l'intérieur du secteur coopératif agricole et du secteur coopératif maritime) ;

- l'article 59 decies A (nouveau) (Neutralisation, au regard de la contribution sociale de solidarité des sociétés, des opérations effectuées entre une société de capitaux et une société en nom collectif ou un groupement d'intérêt économique) ;

- l'article 59 decies B (nouveau) (Exonération des sociétés coopératives maritimes d'approvisionnement au titre de la contribution sociale de solidarité des sociétés).

A l'article 59 undecies (nouveau) (Demande de rapport sur l'évolution de la perception de la TVA intracommunautaire), le rapporteur pour l'Assemblée nationale a proposé un texte précisant le point de départ de l'étude demandée au Gouvernement. Cette proposition a été acceptée par le rapporteur pour le Sénat.

L'article 59 undecies (nouveau) a été adopté dans le texte élaboré par la commission mixte paritaire.

A l'article 59 duodecies (nouveau) (Demande de rapport sur le taux réduit en matière de TVA), le rapporteur pour le Sénat a exposé que l'initiative de la création de ce rapport avait été soutenue par le Gouvernement malgré

les doutes émis par la commission des finances quant à son utilité. Il s'en est remis à la sagesse de la commission.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale s'est déclaré favorable à la suppression de l'article.

L'article 59 duodecies (nouveau) a été supprimé par la commission mixte paritaire.

A l'article 59 terdecies (nouveau) (Extension du bénéfice des primes de déchirage au transport fluvial de marchandises liquides), le rapporteur pour le Sénat a précisé qu'il approuvait cette mesure qui complétait le plan d'aide économique et sociale à la batellerie fluviale.

L'article 59 terdecies (nouveau) a été adopté dans le texte voté par le Sénat.

A l'article 60 (Modification de la contribution des collectivités locales aux frais d'entretien des forêts), le rapporteur pour le Sénat a noté que le texte du projet de loi prévoyait que les contributions des collectivités soient fixées à 14% du montant du produit des forêts dans les zones de montagne et à 16% dans les autres régions et que le Sénat avait ramené ces taux respectivement à 10% et 12%.

L'article 60 a été adopté dans le texte voté par le Sénat.

Ont été adoptés dans le texte voté par le Sénat :

- l'article 63 bis (nouveau) (Obligation pour la direction générale de l'aviation civile de fournir chaque année un état récapitulatif de ses dépenses) ;

- l'article 64 bis (Plafond de la rente mutualiste du combattant) ;

- l'article 64 quater (nouveau) (Abaissement à 50 ans de l'âge du taux spécial de pension des veuves de guerre).

A l'article 67 (Détermination des sommes dues par l'Etat aux organismes de gestion des établissements d'enseignement privé (OGEP) sous contrat au titre du principe de parité), le rapporteur pour le Sénat a rappelé

que cet article du projet de loi tendait à régler le contentieux entre les établissements concernés et l'Etat en limitant le remboursement du trop perçu de cotisations.

Il a indiqué que le Sénat avait adopté un amendement définissant le principe de parité et renvoyant à un décret en Conseil d'Etat pour ses modalités d'application.

L'article 67 a été adopté dans le texte voté par le Sénat.

A été adopté dans le texte voté par le Sénat l'article 68 quinquies (nouveau) (Obligation pour le Gouvernement de présenter, en annexe du projet de loi de finances, la liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées auprès du Premier ministre ou des ministres).

A l'article 69 (Fusion de la réduction dégressive et de l'exonération des cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires), le rapporteur pour l'Assemblée nationale a proposé au II de l'article une modification rédactionnelle qui a été acceptée.

L'article 69 a été adopté dans le texte élaboré par la commission mixte paritaire.

La commission mixte paritaire a adopté l'ensemble du projet de loi dans le texte issu de ses délibérations.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE

Mercredi 13 décembre 1995 - Présidence de M. Jacques Genton, président - La délégation a tout d'abord entendu une communication de M. Yves Guéna sur la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996.

M. Yves Guéna a indiqué que, compte tenu des travaux récents de la délégation pour l'Union européenne et de la commission des affaires étrangères, qui avaient entendu les jours précédents respectivement le ministre des affaires européennes et le ministre des affaires étrangères, il ne souhaitait pas aborder l'ensemble des questions que doit traiter la Conférence de 1996, mais se concentrer principalement sur le problème du rôle des Parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union européenne. La difficile ratification du Traité de Maastricht, a-t-il souligné, a provoqué une prise de conscience au sein du Parlement quant à l'existence d'une coupure entre le peuple et ses représentants et aux risques d'une situation où les législateurs nationaux se trouvaient dépourvus de moyens d'action face au développement d'une législation communautaire tendant à jouer un rôle prépondérant dans la formation du droit. Le nouvel article 88-4 de la Constitution a été une première réponse : l'expérience a prouvé qu'elle répondait à un réel besoin, même si la faculté de voter des résolutions reste encore cantonnée aux textes relevant du premier pilier de l'Union. La proposition de loi organique instituant un contrôle de l'Assemblée nationale et du Sénat sur la participation de la France au budget des Communautés européennes, si elle n'a pas encore abouti malgré une première lecture dans chaque Assemblée, procède d'un même esprit : qu'elle ait été défendue par de fervents partisans de la construction

européenne montre le caractère consensuel de la volonté de réévaluer la fonction de contrôle du Parlement national dans le domaine européen. La Conférence intergouvernementale de 1996, a-t-il souligné, doit marquer une nouvelle étape dans le processus de réintroduction des Parlements nationaux dans la construction européenne.

Puis **M. Yves Guéna** a abordé les fondements de ce processus. Le Traité sur l'Union européenne avait prévu sa propre révision en 1996 sur cinq points : l'adaptation du fonctionnement des institutions, l'extension éventuelle de la procédure dite de codécision entre le Parlement européen et le Conseil des ministres, la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), l'extension des compétences communautaires à l'énergie, à la protection civile et au tourisme, et l'introduction dans le droit communautaire d'une hiérarchie des normes. En revanche, les problèmes de l'élargissement et de la démocratisation de l'Union n'étaient pas mentionnés. Les Conseils européens de Corfou, puis de Cannes, ont cependant élargi l'agenda de la Conférence intergouvernementale de 1996, qui devra prendre en compte le futur élargissement de l'Union, l'exigence de rapprocher la construction européenne des citoyens, et la nécessité de mieux respecter le principe de subsidiarité. Enfin, la lettre commune de MM. Jacques Chirac et Helmut Kohl en vue du Conseil européen de Madrid demande une " meilleure association " du Parlement européen, une " implication renforcée " des Parlements nationaux, ainsi qu'une " application plus résolue " du principe de subsidiarité.

M. Yves Guéna a ensuite rappelé que le Parlement européen avait été associé aux travaux du " groupe Westendorp ", où il disposait de deux représentants ; il a regretté cette formule, estimant qu'elle introduisait une discrimination entre le Parlement européen et les Parlements nationaux et qu'elle contrevenait au caractère intergouvernemental de la procédure de révision des traités.

Puis il a rappelé les données du problème de la participation collective des Parlements nationaux. La Confé-

rence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), qui s'est mise en place de manière pragmatique depuis 1989, permet un échange de vues entre les représentants de toutes les assemblées parlementaires des quinze Etats membres ; chaque pays est représenté par six parlementaires (dans le cas de la France, trois députés et trois sénateurs) et le Parlement européen est également représenté par six de ses membres. Le rôle de la COSAC s'est affirmé avec le temps : ses réunions semestrielles lui permettent d'engager un dialogue avec la présidence en exercice, qui est représentée par les ministres compétents, quelquefois même par le chef du Gouvernement comme ce fut le cas à Bonn où le Chancelier a prononcé un discours remarqué. A la COSAC de Paris, les délégués français avaient plaidé pour que soit instituée plus clairement une instance collective de représentation des Parlements nationaux, dénommée " Sénat européen " ou " comité interparlementaire ". M. Yves Guéna a estimé que cette proposition avait été plutôt mal accueillie, sans doute en partie parce qu'elle avait été mal interprétée : il ne s'agissait pas de créer une seconde Chambre traditionnelle, qui aurait eu les mêmes compétences que le Parlement européen et aurait dû s'accorder avec celui-ci par une procédure de navette, mais bien plutôt un forum interparlementaire qui aurait amené la présidence en exercice à s'expliquer plus systématiquement sur les activités des deuxième et troisième piliers, et sur l'application du principe de subsidiarité. Le refus de nombreux délégués de créer ce qu'ils percevaient comme une nouvelle institution et l'opposition résolue des délégués du Parlement européen expliqueraient que cette proposition ait reçu un accueil négatif. Dans ce contexte, M. Ferdinand Nothomb, alors président de la Chambre des représentants de Belgique, a proposé, a rappelé M. Yves Guéna, la constitution d'un groupe parlementaire de réflexion chargé notamment d'examiner les voies d'une meilleure association des Parlements nationaux. Cette suggestion a été reprise par M. Philippe Séguin, lors de la Conférence des présidents des Assemblées des Quinze, et a conduit à la mise en

place, sur la base du volontariat, d'un groupe de réflexion composé de parlementaires désignés par les présidents des assemblées participantes. Ce groupe a tenu quatre réunions auxquelles ont participé régulièrement des délégués de la Belgique, de la France, de la Grèce, du Luxembourg, et parfois de l'Irlande et du Portugal ; le Danemark, la Finlande, le Royaume-Uni et le Bundesrat ont été représentés généralement par un observateur. Le groupe a limité son étude à la présence des Parlements nationaux dans le fonctionnement démocratique de l'Union par le contrôle parlementaire sur les Gouvernements et par des réunions interparlementaires pour débattre de sujets d'intérêt commun.

La question du rôle des Parlements nationaux a été reprise lors de la COSAC de Madrid, qui s'est déroulée en l'absence de délégués du Parlement allemand et qui a été marquée par l'offensive de certains contre l'idée d'une association plus étroite des Parlements nationaux ; cependant diverses délégations ont manifesté leur souci de réaliser des progrès dans ce domaine. Enfin, le groupe parlementaire de réflexion a terminé ses travaux le 4 décembre à Athènes et a adopté des conclusions détaillées concernant le rôle des Parlements nationaux lors de sa réunion finale à laquelle participaient des parlementaires de la Belgique, de la France, de la Grèce, du Luxembourg et du Portugal.

M. Yves Guéna a alors donné connaissance du texte adopté :

A la suite de ses réunions tenues à Paris, le 29 juin, à Luxembourg, le 28 septembre, à Bruxelles, le 26 octobre, et à Athènes, le 4 décembre 1995, le groupe parlementaire de réflexion sur la conférence intergouvernementale de 1996 a adopté les conclusions suivantes :

1. Le groupe a considéré que les parlements nationaux peuvent apporter, dans le cadre de la préparation de la conférence intergouvernementale de 1996, une plus value spécifique en ce qui concerne l'amélioration de la démocra-

tie, de la transparence et de l'efficacité dans l'Union européenne ;

2. Le rôle général des parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union européenne doit faire l'objet d'une mention dans le corps même du futur traité régissant l'Union européenne ;

3. La représentation des parlements nationaux au sein de l'Union est assurée par l'intermédiaire de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) et doit faire l'objet d'une inscription dans le corps même du traité ;

4. La transmission des propositions d'actes communautaires à tous les Parlements nationaux de l'Union européenne doit revêtir le caractère d'une obligation inscrite dans le traité. Cette transmission est opérée par l'instance de l'Union européenne qui est l'auteur de la proposition, et ce dès sa communication aux Gouvernements des Etats membres ;

- Il en va de même pour l'avant-projet de budget général des Communautés, que chaque Parlement national examinera selon ses procédures propres, tant en ce qui concerne les recettes que les dépenses ;

5. Les Parlements nationaux doivent être pleinement éclairés sur la mise en oeuvre du budget communautaire grâce, notamment, à une intensification de la collaboration entre les Cours des comptes nationales et la Cour des comptes des Communautés européennes ;

6. Le traité lui-même doit garantir que les directives sont rédigées comme des lois-cadres, et non comme de quasi-règlements, afin d'assurer le respect du principe de subsidiarité ;

7. Le traité doit prévoir que l'examen politique du respect du principe de subsidiarité par les propositions d'actes communautaires est confié à un organe représentatif des Parlements nationaux, comme la COSAC,

lorsqu'une ou plusieurs assemblées parlementaires nationales estiment que ce principe n'est pas respecté ;

- Le même organe doit avoir vocation à émettre un avis sur le choix de l'instrument juridique le plus adéquat, directive ou règlement ;

8. Les organes compétents des Parlements nationaux doivent être informés par leurs Gouvernements respectifs des projets d'actions et de positions communes relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune avant leur adoption ;

- Les Parlements nationaux peuvent procéder à des échanges de vues au sein de la COSAC sur les grandes orientations de la politique menée dans le cadre du deuxième pilier ; en ce cas, la COSAC peut s'élargir aux Présidents des commissions compétentes des Parlements nationaux et, lorsque sont en cause des questions de sécurité, à des représentants de l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe Occidentale (U.E.O.) ;

9. Les propositions d'actes de l'Union relevant du troisième pilier doivent être transmises pour examen aux parlements nationaux par leurs gouvernements respectifs, dès que le Conseil en est saisi ; les parlements nationaux en débattent au sein de la COSAC ; en ce cas, celle-ci s'élargit aux Présidents des commissions compétentes des Parlements ;

10. Le groupe parlementaire de réflexion se félicite des progrès considérables réalisés ces dernières années par les Etats membres de l'Union européenne pour l'information et l'examen des problèmes européens dans les Parlements nationaux ;

- Il considère que cette participation accrue, souhaitée par tous, des Parlements nationaux à la discussion ainsi qu'à la responsabilité concernant les actions de l'Union, justifierait une meilleure organisation de la COSAC, qui s'est imposée comme lieu de leurs échanges de vues ;

- En particulier, il serait souhaitable de garantir une continuité de la représentation des différentes assemblées à la COSAC et de doter celle-ci d'un secrétariat.

A l'issue de ses travaux, le groupe parlementaire de réflexion a confié à ses membres le soin d'assurer la diffusion de ses conclusions au sein des assemblées parlementaires, ainsi que leur transmission aux Gouvernements, à la COSAC et au groupe de réflexion sur la Conférence intergouvernementale institué par la Conseil européen de Corfou.

Après la communication de **M. Yves Guéna**, la délégation a procédé à un échange de vues sur le rôle des Parlements nationaux.

M. Christian de La Malène a mis l'accent sur le principe de subsidiarité. Il est nécessaire, a-t-il estimé, de dire qui fait quoi : on ne peut se satisfaire d'une situation où la Commission européenne semble considérer qu'elle peut interpréter cette notion à sa convenance ; le Parlement européen s'oppose à ce qu'une émanation des Parlements nationaux se prononce sur la subsidiarité : cependant, d'une manière ou d'une autre, il doit exister une instance chargée d'interpréter ce principe. Puis il a souligné que, au stade actuel de la construction européenne, la démocratisation de celle-ci passait en partie par le Parlement européen et en partie par les Parlements nationaux.

M. Yves Guéna a fait valoir que l'objectif d'un meilleur respect du principe de subsidiarité était mentionné dans les conclusions du sommet de Cannes et dans la déclaration franco-allemande de Baden-Baden. Il a rappelé en outre que, au sein du groupe Westendorp, **M. Michel Barnier** avait proposé la création d'un haut conseil à caractère consultatif, émanant des Parlements nationaux, qui serait chargé de se prononcer sur les questions de subsidiarité.

M. Jacques Genton, président, a ajouté que le document adopté à Athènes par le groupe parlementaire de réflexion confiait lui aussi aux Parlements nationaux,

individuellement et par l'intermédiaire de la COSAC, une responsabilité particulière dans la meilleure application de ce principe.

M. Claude Estier est revenu sur les conclusions à tirer de la COSAC de Madrid. Les résultats de celle-ci ont pu paraître négatifs en raison de l'absence des délégués allemands et surtout du comportement singulier de la présidente espagnole, qui a empêché tout débat constructif, mais le point important est que plusieurs délégations ont plaidé pour un renforcement et une meilleure organisation de la COSAC, ce qui rejoint les conclusions adoptées à Athènes. Il a en conséquence souhaité que la prochaine COSAC prenne en compte ces avancées.

M. Jacques Genton, président, a indiqué qu'il se proposait de prendre contact, le moment venu, avec la présidence italienne pour que la prochaine COSAC puisse avoir un caractère constructif et pour qu'elle puisse prendre connaissance des conclusions du groupe parlementaire de réflexion. Il a souhaité que ces conclusions soient bien interprétées : elles ont pour but de renforcer l'assise de la construction européenne, en rétablissant le contact entre l'Union européenne et les Parlements nationaux, de manière à permettre à ceux-ci de jouer leur rôle de médiation vis-à-vis des opinions publiques ; il ne s'agit donc pas de concurrencer le Parlement européen, mais bien de permettre aux Parlements nationaux d'apporter de manière complémentaire leur contribution spécifique à la démocratisation de l'Union. Dans le même sens, il conviendrait de revoir le mode d'élection des députés européens pour améliorer leur représentativité.

M. Jacques Oudin a souligné à son tour que la volonté de mieux associer des Parlements nationaux à la construction européenne n'avait nullement pour but d'entraver les progrès de celle-ci, mais de favoriser sa démocratisation, qui suppose un contrôle mutuel des pouvoirs. Il a souhaité que la délégation fasse un bilan sur la mise en oeuvre du principe de subsidiarité, en estimant qu'une application plus résolue de ce principe était la

condition d'une extension des compétences européennes. Soulignant que la Cour de justice ne paraissait pas bien placée pour garantir cette meilleure application en raison des tendances centralisatrices de sa jurisprudence, il a conclu que la meilleure solution, en cette matière, était de s'appuyer sur les Parlements nationaux. Une longue expérience historique, a-t-il déclaré, prouve que le bicamérisme est la meilleure formule pour obtenir une démocratie équilibrée : la France ne doit donc pas abandonner, malgré les critiques et les réserves, l'idée d'une seconde Chambre européenne, dont il ne faut pas faire un épouvantail : la COSAC peut en tenir lieu, si son fonctionnement est amélioré, l'essentiel étant que les Parlements nationaux ne soient pas exclus du processus européen pour pouvoir remplir pleinement leur mission.

M. Yves Guéna a souhaité que l'expression " seconde Chambre " soit évitée car elle conduit à un malentendu, chacun pensant immédiatement à deux assemblées ayant des compétences similaires et devant s'accorder par une navette, alors que l'association des Parlements nationaux peut s'effectuer par le biais d'une COSAC renforcée.

M. Denis Badré a approuvé le constat de M. Yves Guéna sur la coupure entre les opinions publiques et la construction européenne et la nécessité d'y remédier. Face aux critiques, a-t-il souligné, il convient cependant de ne pas donner le sentiment d'un flottement en mettant l'accent sur les aspects institutionnels. Les progrès de la construction européenne sont confrontés à un déficit d'explication, c'est-à-dire à un problème de pédagogie : il faut donc chercher à simplifier les institutions ou du moins à ne pas les compliquer. Il convient dès lors avant tout de clarifier les rôles respectifs des institutions, notamment celui du Parlement européen. Certes, celui-ci a un problème de représentativité que n'ont pas les Parlements nationaux, mais introduire des complications supplémentaires risque de braquer les citoyens contre l'Europe. Ne pourrait-on s'appuyer sur le Comité des régions, qui a le mérite d'exister, même si l'on parle peu de

lui, pour en faire une véritable seconde Chambre ayant un enracinement local, ce qui aiderait à combler le déficit de représentativité du Parlement européen ? Il paraît souhaitable en tout cas de clarifier à partir de l'existant plutôt que de compliquer encore l'édifice.

M. Yves Guéna a déclaré qu'il ne croyait pas que le Comité des régions puisse remplacer la réunion des Parlements nationaux pour démocratiser l'Union européenne. Il a précisé que le groupe parlementaire de réflexion n'avait pas examiné la question de la clarification du rôle du Parlement européen, celui-ci étant représenté au sein du groupe Westendorp où il avait pris grand soin de lui-même.

M. Pierre Fauchon a déclaré ne pas se faire d'illusions, pour sa part, sur le rôle que pourraient jouer les Parlements nationaux. Il n'est pas certain, a-t-il estimé, que leur association plus étroite suffirait à rétablir le contact avec les opinions publiques : le trouble que connaît actuellement la France montre que, même dans le cadre national, le Parlement n'assure pas toujours ce contact. Se déclarant favorable à une participation accrue et à une mobilisation plus active des Parlements nationaux dans le processus européen, notamment par un contrôle des Gouvernements, il s'est opposé à la création d'une institution nouvelle qui serait susceptible de provoquer un blocage. Pour assurer un véritable contrôle démocratique, il convient plutôt, selon lui, de réformer le Parlement européen. Un système bicaméral avec une seconde Chambre issue des Parlements nationaux serait peut-être une solution valable à un stade ultérieur de la construction européenne : ainsi, le Sénat des Etats-Unis a été longtemps issu des législatures des Etats ; mais, au stade actuel, c'est le Conseil des ministres qui représente le mieux les pays membres.

Puis **M. Pierre Fauchon** a abordé la question de la subsidiarité en indiquant être en désaccord sur ce point avec les autres orateurs. Il a souligné que les traités fixaient les compétences de chacun et qu'il n'était donc pas

nécessaire de préciser d'une autre manière les responsabilités respectives. Plus généralement, a-t-il estimé, le principe de subsidiarité devrait plutôt conduire à renforcer les compétences européennes, à mettre en place une monnaie européenne, une politique économique européenne, une défense européenne, car les nations ne sont plus au niveau des problèmes, comme le montre la honte qu'a représenté l'action européenne dans l'ex-Yougoslavie.

M. Yves Guéna a fait valoir que, tant pour la formulation du principe de subsidiarité que pour la définition de la PESC, les règles étaient inscrites dans le Traité de Maastricht.

M. Pierre Fauchon a répondu que, considéré en lui-même, le principe de subsidiarité devrait conduire à une extension des compétences européennes. Critiquant vivement l'idée de mettre en place une instance chargée de contrôler le respect de la subsidiarité, il a estimé qu'une telle instance ne serait pas opérationnelle et s'est demandé quelle serait sa légitimité.

M. Yves Guéna a considéré que, dans le domaine du contrôle parlementaire, la belle simplicité de l'argumentation fédéraliste pouvait rendre celle-ci précieuse et a fait valoir que la question essentielle consistait à déterminer si la représentation démocratique pouvait valablement s'exercer au-delà du cadre national.

M. Christian de La Malène a estimé que ce débat conduisait au problème de la légitimité : celle-ci ne se décrète pas, elle se ressent, et dans ce sens-là on peut penser que les institutions européennes connaissent un déficit de légitimité.

M. Pierre Fauchon a répondu que ce déficit n'était pas propre à l'Europe, estimant que, par exemple, on pouvait se demander si, dans le contexte actuel, le Gouvernement français était ressenti comme légitime.

M. Lucien Lanier a souhaité que le débat ne prenne pas un tour passionnel, surtout dans un domaine où la position de la délégation a été déjà définie dans ses

grandes lignes et réaffirmée à plusieurs reprises en recueillant un large consensus. Le principe de subsidiarité est inscrit dans le traité de Maastricht, et y figure comme un principe concernant l'exercice des compétences définies par ce Traité, non comme un moyen de les modifier. Il a fait valoir qu'un large accord existe pour considérer qu'une meilleure application de ce principe rendrait les interventions communautaires plus efficaces et favoriserait leur acceptation et que les dirigeants allemands sont d'ailleurs les premiers à insister sur ce point. Quant au contrôle parlementaire, un large accord, a-t-il estimé, existe également pour considérer qu'il ne peut reposer uniquement sur un Parlement européen monocaméral et qu'il doit donc reposer également sur l'action des Parlements nationaux. Celle-ci ne doit pas prendre la forme d'une seconde Chambre traditionnelle, mais s'exercer plutôt dans le cadre d'une COSAC au fonctionnement amélioré, dont le rôle devra s'affirmer par étapes et où le Parlement allemand doit trouver sa juste place. Concluant son propos, **M. Lucien Lanier**, approuvé par **M. Jacques Genton**, président, s'est félicité que le groupe parlementaire de réflexion ait adopté dans son document d'Athènes une approche pragmatique et progressive autour de laquelle existe un large accord.

M. Philippe François a fait valoir à **M. Pierre Fauchon** que le respect du principe de subsidiarité par les institutions européennes n'était pas toujours une attitude spontanée, citant en exemple le cas de travaux récents d'une des commissions permanentes du Parlement européen, qui s'est penchée sur " le problème du cormoran sous l'angle de la pêche à la ligne " et en particulier sur " l'influence du cormoran sur l'état des stocks dans certaines eaux bavaroises ".

La délégation a ensuite entendu une **communication de M. Nicolas About sur la troisième conférence interparlementaire de suivi de Schengen, qui s'est tenue, à Luxembourg, les 8 et 9 décembre 1989.**

M. Nicolas About a tout d'abord rappelé que cette conférence, organisée par le conseil interparlementaire de Benelux, faisait suite à deux précédentes conférences qui ont eu lieu, la première, en 1989, à Luxembourg, et la seconde, en janvier 1992, à Bruxelles. La conférence a rassemblé une soixantaine de parlementaires représentant l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Finlande, la Suède, la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie, ainsi que l'Assemblée Balte, le Conseil de l'Union nordique des passeports et le Parlement européen. L'Espagne, le Portugal et l'Islande s'étaient excusés. L'Assemblée nationale de la République française n'avait pu être représentée.

Trois thèmes étaient inscrits à l'ordre du jour :

- un examen de l'entrée en vigueur, des six premiers mois de fonctionnement, des problèmes actuels et des développements futurs des accords de Schengen ;
- la question de l'adhésion des nouveaux candidats membres. ;
- l'analyse du contrôle parlementaire des accords de Schengen .

M. Nicolas About a ensuite développé les cinq conclusions principales qu'il a tirées de cette rencontre interparlementaire.

L'ensemble des délégations a renoncé à contester le bien-fondé du recours, par la France, à la clause de sauvegarde à laquelle elle a fait appel en raison des problèmes tenant aux trafics de drogue et à l'insuffisante coopération transfrontalière. La déclaration finale, adoptée à l'unanimité par la conférence, ne fait pas mention de l'exception française, malgré les sérieuses réserves exprimées par certains représentants du Benelux et du Parlement européen.

La France n'est pas isolée sur les questions de répression des trafics de stupéfiants. La déclaration finale souligne que les représentants parlementaires à la

conférence insistent pour que, à défaut d'harmonisation de la politique dans le domaine de la lutte contre les stupéfiants, les Pays Contractants intensifient la coopération en la matière afin de réduire les effets négatifs des politiques divergentes.

Les intervenants ont par ailleurs souligné les insuffisances actuelles de la politique menée en matière de sécurité dans l'espace Schengen ; la coopération policière n'est pas satisfaisante et il faut améliorer ou prendre des accords transfrontaliers ; la surveillance des frontières extérieures, notamment dans le domaine de l'immigration illégale, n'est pas au point ; l'alimentation du système informatique Schengen (SIS) n'est pas homogène puisque la France et l'Allemagne, à elles seules, fournissent la quasi-totalité des données ; des lacunes importantes subsistent dans le domaine des procédures applicables en matière de visas et d'asile.

L'ensemble des participants a dénoncé, parfois avec vigueur, l'insuffisance du contrôle parlementaire de Schengen. Les interventions ont conduit à estimer que, la communautarisation du troisième pilier n'étant pas envisageable à bref délai, la mise en place d'une " plate-forme " interparlementaire de contrôle du Comité exécutif s'impose. Une déclaration finale spéciale a été adoptée dans ce sens. Elle charge le Conseil interparlementaire de Benelux d'élaborer, en concertation avec le secrétariat général de l'Union économique Benelux, une proposition visant à mettre en place une enceinte de coopération entre les Parlements concernés par les accords de Schengen.

M. Nicolas About a souligné qu'un amendement tendant à associer le Parlement européen à cette " plate-forme " de contrôle parlementaire n'a pas été retenu par le bureau de la conférence, malgré un plaidoyer soutenu de la délégation belge ; finalement la conférence a rejeté la participation du Parlement européen au motif que celle-ci, qui empièterait sur les droits des parlements nationaux, ne pourrait intervenir qu'après la communautarisation du troisième pilier ; Schengen relève au demeurant d'une pro-

cédure intergouvernementale malgré l'actuelle présence de la Commission européenne au Comité exécutif.

Il a rappelé que l'élargissement de Schengen à l'Union nordique des passeports se heurte à de nombreux obstacles. La non-adhésion de l'Islande et de la Norvège à l'Union européenne pose un problème juridique qui peut difficilement trouver une solution dans le statut d'observateur de ces deux pays qui devraient alors accepter les décisions du Comité exécutif sans voix délibérative. Cette solution pourrait en outre créer un précédent pour l'avenir. La question de l'adhésion des pays baltes est encore plus problématique.

La délégation a ensuite examiné les propositions d'actes communautaires E 510 à 513, E 515 à E 524 et E 527.

Avant le début de cet examen, **M. Jacques Genton, président**, a indiqué qu'il avait été amené à se prononcer en urgence, au nom de la délégation, sur la proposition E 525 relative à l'accord de coopération en matière de pêches maritimes entre la Communauté européenne et le Maroc et que, compte tenu de la nature désormais consensuelle de ce texte qui résultait de longues négociations, il avait indiqué au Gouvernement qu'il lui paraissait possible que cet accord soit adopté sans attendre le délai d'un mois après sa transmission au Parlement.

Puis **M. Jacques Genton, président**, a présenté la **proposition E 510**. Ce texte s'inscrit dans le contexte d'ouverture des services publics à la concurrence et tend à poursuivre la libéralisation de la fourniture des services ferroviaires par l'octroi de droits d'accès à l'infrastructure. La première étape, décidée en 1991, a consisté à ouvrir cet accès aux regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires en vue de la fourniture de services entre les Etats membres où elles sont établies, ainsi qu'aux entreprises ferroviaires en vue d'effectuer des transports combinés internationaux. La proposition de directive E 510 tend à instituer, pour les entreprises de chemin de fer établies

dans la Communauté, le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire pour la prestation de tous les services de transport de marchandises, de transport combinés de marchandises et de transport international de voyageurs. Le Gouvernement français estime que le régime actuel est largement suffisant et fait valoir qu'il n'est d'ailleurs pas encore effectivement appliqué en raison des particularités des infrastructures ferroviaires : en conséquence, il n'est pas favorable à ce texte dont l'examen a d'ailleurs été reporté à sa demande.

M. Jacques Genton, président, a souligné l'importance de cette proposition d'acte communautaire, qui pose le problème de la libéralisation du transport ferroviaire.

La délégation a alors chargé M. Nicolas About de lui présenter une proposition de résolution sur ce texte.

M. Jacques Genton, président, a ensuite présenté la **proposition E 522**, qui tend à reconduire le programme TACIS d'assistance aux Etats issus de l'ex-URSS et à la Mongolie. L'assistance porte sur " l'effort d'assainissement et de redressement " de l'économie de ces pays. La mise en oeuvre du programme TACIS a suscité de vives critiques portant en particulier sur la faible efficacité de l'aide et le recours excessif à des cabinets d'experts aux émoluments très élevés. En dépit de ces critiques, il est prévu de reconduire l'essentiel du dispositif en vigueur. Le document E 522 toutefois est une proposition de compromis élaborée par la présidence espagnole, la proposition d'origine, numérotée E 415, n'ayant pas été acceptée par les Etats membres. Les modifications portent, pour l'essentiel, sur la durée du programme et sur son montant. Celui-ci a été légèrement diminué et s'élève désormais à 2,2 milliards d'Ecus, soit environ 14,5 milliards de francs. Cette proposition, pas plus que la précédente, n'a jusque là recueilli l'agrément des Etats, un différend les opposant sur les conditions dans lesquelles le comité chargé d'assister la Commission dans le suivi du programme devra arrêter ses décisions.

Il a rappelé que la délégation avait décidé, lors de l'examen de la proposition E 415, de marquer son inquiétude sur l'utilisation des fonds communautaires affectés au programme TACIS, dans le cadre de l'examen de la proposition de résolution de M. Jacques Oudin sur l'avant-projet de budget communautaire pour 1996. La résolution adoptée par le Sénat le 6 juillet 1995, sur la base des travaux de la commission des finances, demandait au Gouvernement d'exiger une évaluation des programmes d'assistance aux pays de l'Est PHARE et TACIS, une meilleure coordination avec les interventions des Etats membres et des institutions internationales, ainsi qu'une plus grande transparence et une meilleure efficacité des actions. Ces préoccupations ont été à nouveau évoquées lors du débat sur la contribution française au budget communautaire.

M. Denis Badré, approuvé par M. Jacques Oudin, a souhaité qu'une attitude vigilante soit maintenue vis-à-vis de ce programme.

La délégation a alors chargé M. Denis Badré de procéder à un examen plus approfondi de ce texte.

Puis **M. Jacques Genton**, président, a présenté la **proposition E 511**, qui prévoit l'établissement d'un programme communautaire pluriannuel dénommé SAVE II pour la promotion de l'efficacité énergétique dans l'Union européenne. Le programme SAVE II a pour objectif de stimuler les mesures en matière d'efficacité énergétique, d'augmenter les investissements destinés à économiser l'énergie et de contribuer à améliorer l'intensité énergétique de la demande finale. Ce programme disposerait, pour la période 1996-2000, d'un budget global de 150 millions d'écus et serait ouvert aux pays d'Europe centrale et orientale.

Il a précisé que, constatant qu'un grand nombre de programmes distincts contribuent à la politique de l'énergie de la Communauté, la délégation de l'Assemblée nationale avait déposé une proposition de résolution sur ce

texte, qui demandait la réalisation d'un audit sur l'ensemble des actions menées par la Communauté dans le domaine de l'énergie, préalablement à l'adoption du document E 511.

M. Jacques Oudin a souhaité que la délégation interviene également sur ce texte, en déplorant le manque de ligne directrice au sein des nombreuses initiatives de la Commission dans le domaine de l'énergie. Il a regretté que, trop souvent, les programmes communautaires aient davantage pour effet de développer l'activité de cabinets de consultants que de produire des améliorations concrètes.

La délégation a alors chargé M. Jacques Oudin de lui présenter une proposition de résolution sur le document E 511.

Puis **M. Jacques Genton, président**, a présenté la **proposition E 512** relative à la surveillance des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe et tendant à compléter les directives déjà adoptées dans ce secteur d'activité. Ce texte vise à permettre d'apprécier la véritable solvabilité des entreprises d'assurance qui font partie d'un groupe. Il prévoit des mesures destinées, d'une part, à améliorer la fiabilité des informations recueillies par les autorités de surveillance et, d'autre part, à assurer de meilleurs échanges d'informations entre ces autorités. Par ailleurs, les opérations intragroupes feraient l'objet d'une surveillance renforcée et un calcul de solvabilité ajusté devrait être effectué par les entreprises d'assurance en vue de prévenir le double emploi des fonds propres.

M. Paul Loridant a estimé que ce texte ne pouvait être considéré comme mineur, compte tenu de l'importance économique du secteur concerné.

M. Jacques Oudin a cité, à titre d'exemple de l'importance des conséquences des dispositions communautaires dans ce secteur, la récente suppression dans le droit français de l'obligation de déclarer les biens d'une valeur supérieure à 100.000 francs, car il était apparu que

la libre prestation de services conduisait au transfert des contrats vers la Grande-Bretagne où cette obligation n'existait pas.

La délégation a alors chargé M. Paul Loridant de procéder à un examen plus approfondi de ce texte.

Puis **M. Jacques Genton, président**, a présenté la **proposition E 513**, qui regroupe trois propositions d'actes communautaires relatives à l'organisation du marché de la navigation intérieure :

- une proposition de directive concernant les modalités d'affrètement et de formation des prix dans le domaine des transports nationaux et internationaux de marchandises par voie navigable dans la Communauté. Il s'agit de libéraliser le marché du transport fluvial d'ici le 1er janvier 2000 ;

- une proposition de règlement qui tend à réduire la surcapacité des flottes en prévoyant des actions de destruction des bateaux usagés ;

- une proposition de règlement qui vise à instaurer un régime de soutien temporaire aux investissements pour les terminaux fluviaux, afin de promouvoir la navigation intérieure.

Après les interventions en ce sens de **MM. Paul Loridant et Jacques Oudin**, la délégation a chargé son président d'obtenir un supplément d'information sur ce texte.

Puis **M. Jacques Genton, président**, a présenté les **propositions E 515 et E 516**.

La **proposition E 515** a pour objet d'autoriser la République fédérale d'Allemagne à déroger, dans le cadre de la construction d'un pont autoroutier reliant l'Allemagne à la Pologne, aux règles édictées par la sixième directive TVA en matière de territorialité de la TVA afférente à des travaux immobiliers. Il s'agit d'une mesure de simplification fiscale qui n'aura d'incidence que sur la fiscalité allemande.

La **proposition E 516**, quant à elle, tend à étendre aux produits relevant du traité CECA le champ d'application du règlement relatif au régime commun applicable aux importations de certains pays tiers. Il s'agit donc principalement d'un texte d'harmonisation à l'intérieur du droit communautaire.

Aucun de ses membres n'ayant fait d'observations sur ces textes, la **délégation a décidé de ne pas intervenir sur les propositions d'actes communautaires E 515 et E 516.**

M. Jacques Genton, président, a ensuite présenté la **proposition E 517**, qui concerne l'application de l'arrangement conclu dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Cet arrangement prévoit une discipline internationale en vue de diminuer le niveau des subventions et les distorsions de concurrence dans le domaine des financements et des garanties à l'exportation. La proposition E 517 tend à entériner les nouvelles lignes directrices applicables aux crédits à l'exportation d'avions d'occasion, de pièces détachées et de moteurs de rechange.

M. Paul Loridant ayant souligné la nécessité de mesurer l'impact de ce texte, la **délégation l'a chargé d'obtenir un supplément d'information sur la proposition E 517.**

Puis **M. Jacques Genton** a présenté la **proposition E 518** qui tend à appliquer, à titre provisoire, un accord entre la Communauté européenne et la République socialiste du Vietnam, lequel modifie l'accord sur le commerce des produits textiles et d'habillement paraphé par les deux parties le 15 décembre 1992. Le nouvel accord prévoit, d'une part, un relèvement des limites quantitatives fixées par la Communauté à l'encontre des importations en provenance du Vietnam et, d'autre part, un meilleur accès des produits communautaires au marché vietnamien. Dans

l'attente de la conclusion formelle de cet accord, la proposition de décision E 518 prévoit l'application de celui-ci à titre provisoire à partir du 1er janvier 1995, sous réserve d'une application réciproque de la part du Vietnam.

M. Jacques Genton, président, a précisé que le Gouvernement était favorable à cet accord, par ailleurs susceptible d'être rapidement approuvé.

M. Jacques Oudin a souhaité que la délégation dispose d'un complément d'information sur ce texte qui pourrait avoir un impact sur l'emploi dans le secteur textile.

M. Paul Loridant, tout en se félicitant du rapprochement avec le Vietnam que ce texte traduisait, a indiqué qu'il avait lui-même constaté lors d'un déplacement dans ce pays que l'industrie textile vietnamienne ne respectait pas les normes élémentaires du droit social, en particulier concernant le travail des enfants, et s'est inquiété des conséquences de cet accord sur l'emploi en France.

M. Lucien Lanier s'est étonné du caractère rétroactif de ce texte, prévu pour s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 1995, et a jugé à son tour nécessaire de connaître son impact prévisible.

La délégation a alors chargé M. Lucien Lanier de procéder à un examen plus approfondi de ce texte.

Puis M. Jacques Genton, président, a présenté les propositions d'actes communautaires E 519, E 520, E 521, E 523 et E 524.

La proposition E 519 tend à approuver les accords agricoles préférentiels intervenus entre, d'une part, la Communauté européenne, et d'autre part, l'Islande, la Norvège et la Suisse. Ces accords sont destinés à modifier les accords en vigueur afin de tenir compte de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne. Les adaptations consistent, pour l'essentiel, en une extension à la Communauté élargie des concessions agricoles qui existaient entre la Communauté des douze et l'Islande, la Norvège et la Suisse, ainsi qu'en la reprise des

concessions qui existaient entre les nouveaux Etats membres et les pays précités. Ce texte est une nouvelle version de la proposition d'acte communautaire E 495 dont il modifie, à la demande du Gouvernement français, certaines des annexes.

La proposition E 520 tend à rapprocher les législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de gaz et de particules polluants provenant des moteurs destinés à certains engins mobiles non routiers. Ce texte prévoit l'introduction, en deux phases successives, de normes d'émission plus sévères. Il organise, par ailleurs, les procédures de réception applicables aux moteurs destinés aux engins mobiles non routiers, procédures qui s'inspirent de celles en vigueur pour les engins routiers.

La proposition E 521 tend à ouvrir des contingents tarifaires communautaires annuels à droit nul pour certains produits agricoles et de la pêche originaires de Norvège et pour les chevaux vivants originaires d'Islande. Ce texte fait suite aux engagements souscrits par la Communauté après l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne.

La proposition E 523 tend à augmenter le volume des contingents tarifaires communautaires ouverts, pour l'année 1995, pour le ferrocrome. Cette modification tient compte de ce que les besoins de la Communauté en ferrocrome provenant de pays tiers sont supérieurs à ceux initialement fixés.

La proposition E 524 est relative à la mise en place de réseaux télématiques transeuropéens destinés à l'échange de données entre administrations. Elle modifie une proposition antérieure de décision, afin de tenir compte des amendements adoptés par le Parlement européen, dans le cadre de la procédure de co-décision qui est en l'occurrence applicable. Ces amendements, par leur objet, ont eu pour effet de donner un caractère partielle-

ment législatif à ce texte, alors qu'il n'en avait aucun dans sa version d'origine, mais sa portée est demeurée réduite.

Aucun de ses membres n'ayant fait d'observations sur ces textes, **la délégation a décidé de ne pas intervenir sur les propositions d'actes communautaires E 519, E 520, E 521, E 523 et E 524.**

Puis **M. Jacques Genton, président**, a indiqué que le Gouvernement souhaitait que la délégation se prononce en urgence sur la **proposition E 527** relative à la conclusion d'un accord de libre échange entre la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et la Turquie. Il a précisé que ce texte, qui avait été transmis au Sénat le 12 décembre, était destiné à compléter l'union douanière entre la Communauté et la Turquie, en l'étendant aux produits couverts par le traité CECA, que son adoption devait intervenir au Conseil des ministres du 21 décembre prochain et que, sur le plan diplomatique, le gouvernement craignait qu'une demande de report ne soit mal interprétée, compte tenu de l'enjeu limité de ce texte. Il a estimé que cet accord ne posait aucun problème particulier et ne semblait donc pas appeler une intervention de la délégation.

La délégation a alors décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 527.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la délégation a examiné un **projet de rapport d'information et une proposition de résolution sur l'action communautaire en matière postale.**

M. Gérard Delfau, rapporteur, a tout d'abord rappelé que la Commission européenne avait entrepris, depuis plusieurs années, d'ouvrir à la concurrence certains secteurs caractérisés par l'existence de missions de service public et que, dans la conduite de cette politique, l'idéologie avait parfois pris le pas sur l'analyse des spécificités de ces secteurs.

Il a ensuite indiqué que la Commission européenne avait présenté une proposition de directive visant à établir

des règles communes pour le développement des services postaux communautaires et que cette proposition devait être appréciée au regard non seulement du respect des grands principes de service public auxquels la France est attachée, mais aussi du rôle d'aménagement du territoire et de cohésion sociale que joue La Poste.

M. Gérard Delfau, rapporteur, a ensuite présenté les grandes orientations de la proposition de directive. Il a souligné que le texte prévoyait la nécessité d'un service universel défini de manière ambitieuse et reconnaissait les principes d'universalité, d'égalité, de neutralité, de confidentialité, de continuité et d'adaptabilité. Il s'est félicité du fait que les grands principes qui fondent le service public en France soient pris en compte et a souhaité que ces principes, qui figurent dans l'exposé des motifs, soient cités dans le corps même de la directive.

Le rapporteur a ensuite souligné que la proposition prévoyait que certains services pourront être réservés à l'opérateur chargé du service universel. En clair, certains services resteront en situation de monopole. Pour définir l'étendue de ces services, la Commission européenne propose la fixation d'une limite de poids et de prix. Certains services devront être pleinement ouverts à la concurrence : c'est le cas du courrier express, de la distribution des colis postaux, de la distribution de brochures, catalogues, journaux ou magazines.

M. Gérard Delfau, rapporteur, a précisé que la proposition de directive contenait également des dispositions sur la qualité de service, sur la manière dont les entreprises pourront entrer sur le marché pour offrir certains services postaux, enfin sur l'harmonisation des normes techniques.

Le rapporteur a alors estimé que la démarche adoptée dans la proposition de directive était assez satisfaisante, dans la mesure où l'ouverture partielle à la concurrence est accompagnée de la définition d'un service universel

ambitieux, ce qui doit permettre le maintien des missions de service public, telles qu'on les entend en France.

M. Gérard Delfau, rapporteur, a ensuite indiqué que certains problèmes, tenant à la fois à la méthode choisie et au fond du texte, se posaient néanmoins.

Evoquant la méthode retenue, il a souligné que l'attitude adoptée par la Commission européenne était critiquable. Elle a en effet présenté une proposition de directive, qui sera discutée et adoptée par le Parlement européen et le Conseil des ministres, ce qui est normal ; mais, dans le même temps, elle a publié un projet de communication sur les règles de concurrence applicables au secteur postal et a manifesté son intention d'adopter rapidement cette communication. Or, ce texte évoque des thèmes qui doivent figurer dans la proposition de directive ; aussi l'adoption de cette communication conduirait-elle à devancer les règles qui doivent être définies par le Parlement européen et le Conseil. De plus, certaines définitions utilisées dans la communication sont en contradiction avec la proposition de directive.

Le rapporteur a alors condamné la présentation par la Commission européenne de cette communication et a souhaité que la communication et la proposition de directive soient rendues cohérentes et que l'adoption de la communication n'intervienne pas avant l'adoption définitive de la directive.

Il a par ailleurs souligné que la proposition de directive envisageait que la Commission européenne décide seule en 1998 d'une éventuelle ouverture à la concurrence du publipostage et du courrier transfrontalier entrant en 2000. Il a alors indiqué que la directive allait être adoptée par le Parlement européen et le Conseil et qu'il semblait donc normal qu'elle soit révisée également par le Parlement et le Conseil et non par la Commission européenne seule. Il a en outre souhaité qu'un délai suffisant soit respecté avant la révision de la directive afin d'observer les conséquences qu'elle aura sur le secteur postal.

Evoquant ensuite le fond du texte, **M. Gérard Delfau, rapporteur**, a observé que certaines dispositions de la proposition de directive paraissaient inquiétantes.

Il a tout d'abord fait valoir que les conséquences sociales de l'ouverture à la concurrence n'étaient pas suffisamment étudiées et a souhaité qu'une étude soit réalisée avant l'adoption de la directive.

Le rapporteur a ensuite approuvé le principe posé par la directive d'une séparation comptable entre les différents services d'un opérateur, mais s'est prononcé contre l'individualisation des phases de collecte, transport et distribution, en estimant que cette disposition était très complexe et risquait d'être le préalable à une ouverture à la concurrence des phases de collecte et de transport, l'opérateur chargé du service universel ne gardant que la distribution.

Puis le rapporteur a abordé le problème de la libéralisation future du publipostage et du courrier transfrontalier.

Evoquant le publipostage, c'est-à-dire les envois publicitaires adressés à un nombre significatif d'adresses, il a noté que ce service avait une grande importance pour l'équilibre financier de La Poste et a fait valoir que le publipostage était de plus en plus personnalisé et accompagnait souvent des messages personnels, comme l'envoi d'un relevé de compte bancaire. Il a exprimé la crainte que l'ouverture à la concurrence du publipostage conduite à une perte considérable de recettes pour La Poste, dans la mesure où il est en pratique impossible de faire la différence entre les messages personnalisés et les autres.

A propos du courrier transfrontalier, le rapporteur a souligné que la proposition de directive prévoyait une libéralisation immédiate du courrier transfrontalier sortant et envisageait pour l'an 2000 l'ouverture à la concurrence du courrier transfrontalier entrant.

Il a observé que l'ouverture à la concurrence du courrier transfrontalier sortant risquait de conduire à des détournements de trafic, compte tenu de la manière dont sont actuellement fixés les frais terminaux payés aux

postes d'arrivée. Il a estimé nécessaire que les frais terminaux soient désormais fixés en fonction des coûts de la poste d'arrivée et en fonction de la qualité du service.

Evoquant le courrier transfrontalier entrant, **M. Gérard Delfau, rapporteur**, s'est prononcé contre l'ouverture à la concurrence de ce secteur, en faisant valoir qu'elle risquait de conduire à un détournement du trafic interne à un Etat. Une grosse entreprise ou une banque, qui a une clientèle concentrée dans les grandes villes, aura en effet intérêt à transférer son courrier à l'étranger pour le faire revenir en France par l'intermédiaire d'un opérateur privé. Ainsi, elle ne paiera que le coût de la distribution de son courrier et ne participera pas à la péréquation tarifaire mise en oeuvre par La Poste sur le territoire français.

M. Gérard Delfau, rapporteur, a alors observé que les missions de service public étaient reconnues dans la proposition de directive, mais qu'une ouverture trop importante à la concurrence risquait de priver l'opérateur chargé du service universel de moyens suffisants pour assumer ces missions qui lui sont confiées.

En conclusion de son exposé, le rapporteur a rappelé le rôle joué par La Poste en matière d'aménagement du territoire et de cohésion sociale dans les zones rurales comme dans les quartiers urbains et a plaidé pour que ce rôle puisse être maintenu à l'avenir. Il a alors fait valoir que l'ouverture à la concurrence n'était possible que dans la mesure où les missions de service public pourront continuer à être prises en charge. Il s'est en outre prononcé pour une modification du Traité sur l'Union européenne, à l'occasion de la prochaine Conférence intergouvernementale, afin que les missions d'intérêt général soient mieux prises en compte au niveau communautaire.

Au cours du débat qui a suivi, **M. Pierre Fauchon**, à propos de la proposition de résolution présentée par le rapporteur, a évoqué un alinéa condamnant la présentation par la Commission européenne d'une communication sur les règles de concurrence applicables au secteur postal. Il

s'est refusé à condamner un texte dont il venait à peine de prendre connaissance.

M. Gérard Delfau, rapporteur, a alors observé que le projet de communication posait des problèmes au fond, mais qu'il s'agissait surtout d'une question de principe. Citant le proverbe " donner et retenir ne vaut ", il a indiqué qu'il n'était pas normal que la Commission européenne formule une proposition de directive soumise au Parlement européen et au Conseil, tout en envisageant d'adopter seule et rapidement une communication sur le même thème à laquelle elle entend donner valeur normative. Il a en outre fait valoir que c'est par conviction européenne qu'il estimait nécessaire de s'opposer à ce type de comportement.

M. Jacques Genton, président, a rappelé qu'à plusieurs reprises la délégation avait été conduite à condamner certaines attitudes de la Commission européenne, qui accréditent l'idée que les procédures de décision communautaires ne sont pas démocratiques.

M. Pierre Fauchon a alors déclaré approuver pleinement le texte proposé par le rapporteur et a déclaré que l'engagement en faveur de la construction européenne ne signifiait aucunement l'acceptation de décisions technocratiques prises sans lien avec les Gouvernements.

Soutenu par M. James Bordas, **M. Pierre Fauchon** a demandé la suppression de l'alinéa de la proposition de résolution demandant que la communication de la Commission soit rendue cohérente avec la proposition de directive et adoptée en même temps que celle-ci. Se prononçant pour un retrait pur et simple de la communication, il a fait valoir que, en adoptant cet alinéa, la délégation donnerait l'impression d'accepter ce qu'elle venait de condamner à l'alinéa précédent.

La délégation a alors adopté le rapport d'information de M. Gérard Delfau et a approuvé le dépôt, par M. Gérard Delfau, de sa proposition de résolution ainsi modifiée sur la proposition d'acte communautaire E 474.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,
GROUPES DE TRAVAIL ET DÉLÉGATIONS
POUR LA SEMAINE DU 18 AU 23 DÉCEMBRE 1995**

Commission des Affaires culturelles

Mercredi 20 décembre 1995

Salle n° 245

à 9 heures 45 :

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 67 (1995-1996) de MM. Guy Poirieux, Jean-Claude Carle et Pierre Hérisson, visant à confier la maîtrise d'ouvrage aux établissements publics locaux d'enseignement.

- Désignation des candidats proposés à la nomination du Sénat pour siéger au conseil d'administration :

- de l'Institut national de la communication audiovisuelle ;

- de la Société nationale de programme Radio-France internationale ;

- de la Société de radiodiffusion et de télévision pour l'outre-mer.

10 heures :

- Audition de M. Hervé Bourges, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Commission des Affaires économiques

Mardi 19 décembre 1995

à 9 heures 30

Salle n° 263

- Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 106 (1995-1996), modifié par l'Assemblée nationale, relatif aux transports (M. Jean François Le Grand, rapporteur).

- Désignation des candidats titulaires et suppléants pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux transports.

Commission des Affaires étrangères

Mardi 19 décembre 1995

à 16 heures

Salle n° 216

- Désignation de rapporteurs sur les projets de loi :

• autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement des Philippines sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements ;

• autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'Equateur sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements

1957

- Audition de M. Michel Barnier, ministre délégué aux Affaires européennes, sur les résultats du Conseil européen de Madrid (en commun avec la délégation du Sénat pour l'Union européenne).

Commission des Affaires sociales

Mercredi 20 décembre 1995

à 9 heures 30

Salle n° 213

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

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur le projet de loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale

Lundi 18 décembre 1995

à 10 heures

Salle n° 6513

(Commission des affaires culturelles) - Palais Bourbon

- Nomination du bureau.
- Nomination des rapporteurs.
- Examen du projet de loi.

1958

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

Mardi 19 décembre 1995

à 11 heures

Salle de la Commission

- Examen des amendements au projet de loi n° 119 (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, de finances rectificative pour 1995 (M. Alain Lambert, rapporteur général).

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

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

Mercredi 20 décembre 1995

à 9 heures

Salle n° 207

- Désignation des deux membres de la commission pour une mission en Polynésie française.

- Nomination d'un rapporteur pour le projet de loi n° 138 (1995-1996) portant adaptation de la législation française aux dispositions de la résolution 955 du Conseil de sécurité des Nations unies instituant un tribunal international en vue de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis en 1994 sur le territoire du Rwanda et, s'agissant des citoyens rwandais, sur le territoire d'Etats voisins.

- Examen du rapport de M. Jean-Paul Delevoye sur :

- la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à faciliter la transformation des districts urbains en communautés urbaines ;

- la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à faciliter la transformation des districts urbains en communautés urbaines.

- Examen du rapport de M. Jean-Pierre Tizon sur le projet de loi n° 105 (1995-1996) adopté par l'Assemblée nationale, relatif au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

Jeudi 21 décembre 1995

à 9 heures

Salle n° 207

- Examen des amendements éventuels aux textes en discussion :

- 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 la 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° 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 (rapporteur : M. Christian Bonnet) ;

- Projet de loi n° 109 (1995-1996) modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la partie législative du code général des collectivités territoriales (rapporteur : M Michel Rufin) ;

- Proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à faciliter la transformation des districts urbains en communautés urbaines et proposition de loi n° 42 (1995-1996) de M. Jean Bernardaux, tendant à faciliter la transformation des districts urbains en communautés urbaines (rapporteur : M Jean-Paul Delevoye).

Groupe de travail sur le mode de scrutin régional

Mardi 19 décembre 1995

Salle n° 207

à 16 heures :

- Audition de M. Alain Lancelot, directeur de l'institut d'études politiques de Paris.

à 16 heures 30 :

- Audition de M. Jérôme Jaffré, vice-président de la SOFRES, professeur à l'institut d'études politiques de Paris.

1961

à 17 heures :

- Audition de M. René Rémond, président de la fondation nationale des sciences politiques.

Délégation du Sénat pour l'Union européenne

Mardi 19 décembre 1995

à 16 heures

Salle n° 216

- Audition de M. Michel Barnier, ministre délégué aux Affaires européennes, sur les résultats du Conseil européen de Madrid (en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées).

Mercredi 20 décembre 1995

à 16 heures

Salle n° 261

- Présentation d'un projet de rapport d'information de M. Nicolas About sur la troisième conférence interparlementaire de suivi de Schengen qui s'est tenue les 8 et 9 décembre 1995 à Luxembourg.

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