

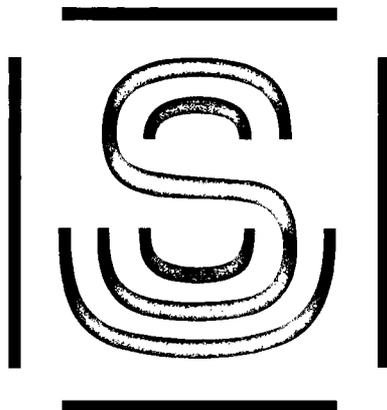
LE SENAT

ISSN 1240 8417

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 6 – SAMEDI 11 NOVEMBRE 1995

SESSION ORDINAIRE 1995-1996



SOMMAIRE

Affaires culturelles	645
Affaires économiques	671
Affaires étrangères	721
Affaires sociales	741
Finances	749
Lois	861
Délégation du Sénat pour la planification	883
Programme de travail pour la semaine du 6 au 10 novembre 1995	887

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires culturelles	
• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>	
– Audition de Mme Margie Sudre, Secrétaire d'État auprès du ministre des affaires étrangères, chargé de la francophonie .	645
– Audition de Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement	661
• <i>Résolutions européennes - Communication audiovisuelle " Télévision sans frontières ". Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (Ppr n° 349 - E.419).</i>	
• Examen des amendements	654
– Adoption de la résolution de la commission	657
• <i>Communication audiovisuelle - Fixation à cinq ans de la durée des mandats des dirigeants de organismes du secteur public de l'audiovisuel (Ppl n° 213)</i>	
– Examen du rapport.....	657
 Affaires économiques	
• <i>Nomination de rapporteur.....</i>	685
• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>	
– Audition de M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme et de Mme Anne-Marie Idrac, Secrétaire d'État aux transports.....	690

	Pages
– Audition de M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué à l'outre-mer.....	705
– Examen de rapports pour avis	
. Logement.....	671
. Recherche.....	678
. Consommation et concurrence.....	682
. Énergie.....	714
• <i>Télécommunications</i>	
. Communication.....	685
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire</i>	
– Désignation de deux candidats pour représenter le Sénat...	685
• <i>Organisme extraparlamentaire - Commission supérieure du service public des Postes et télécommunications</i>	
– Désignation de deux candidats pour représenter le Sénat ..	685
• <i>Union européenne - Agriculture - Proposition de règlement communautaire sur l'extension des préférences tarifaires généralisées à certains produits d'Afrique du sud (Ppr n° 400 - E.449)</i>	
– Communication.....	688

Affaires étrangères

• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>	
– Nomination d'un rapporteur pour avis.....	726
– Audition de M. Patrice Maynial, Directeur général de la gendarmerie nationale.....	731
– Audition de M. Michel Barnier, ministre délégué aux Affaires européennes.....	735
– Examen de rapports pour avis :	
. Nucléaire, espace et services communs.....	721
. Marine.....	726
• <i>Traités et conventions - Accord France-République de Trinité et Tobago - Encouragement et protection réciproques des investissements (pjl n° 7)</i>	
– Examen du rapport.....	730

Affaires sociales

- *Solidarité - Prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes (Ppl n° 2)*

- Examen des amendements.....	741
-------------------------------	-----

Finances

- *Projet de loi de finances pour 1996*

- Audition de M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur ...	800
- Examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 1996.....	763
- Examen de rapports spéciaux :	
. Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat et art. 66.....	749
. Tourisme	751
. Budget annexe de l'aviation civile	757
. Aménagement du territoire, équipement et transports :	
II - Transports	
- Transport aérien et météorologie et art. 62 et 63.....	757-761
- Routes et sécurité routière	849
IV - Mer :	
- Ports maritimes.....	777
- Marine marchande.....	781
. Services du Premier Ministre :	
II - Secrétariat général de la Défense nationale.....	773
III - Conseil économique et social	818
IV - Plan.....	820
. Justice	786
. Industrie.....	808
. Éducation nationale, enseignement supérieur, recherche et insertion professionnelle :	
III - Recherche	796
. Défense :	

	Pages
	—
Exposé d'ensemble et dépenses en capital et art. 36.....	812
Dépenses ordinaires et article 35 et état D annexé à l'art. 37	812-814
. Jeunesse et sports.....	815
. Anciens combattants et victimes de guerre et article 64.....	825
. Rapatriés	830
. Intérieur, réforme de l'État, décentralisation et citoyenneté :	
Collectivités locales et décentralisation	834
Environnement	845
Comptes spéciaux du Trésor (articles 40 à 47)	855
Travail, emploi et formation professionnelle	858
• <i>Organisme extraparlamentaire - Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations</i>	
– Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....	859
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire</i>	
– Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....	859
• <i>Organisme extraparlamentaire - Comité central sur le coût et le rendement des services publics</i>	
– Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....	859
 Lois	
• <i>Nomination de rapporteur</i>	877
• <i>Mission d'information - Évaluation des moyens de la Justice</i>	
– Échange de vues	861
• <i>Groupe de travail - Elections - Mode de scrutin régional</i>	
– Création.....	862
• <i>Cérémonies publiques et fêtes légales - Journée nationale des droits de l'enfant (Ppl n° 387)</i>	
– Examen du rapport.....	862
• <i>Justice - Réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (Pjl n° 14)</i>	

	Pages
	—
– Examen du rapport.....	868
• <i>Justice - Accès direct à leur dossier des personnes mises en examen (Ppl n° 378)</i>	
– Examen du rapport.....	871
• <i>Constitution - Parlement - Application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 instituant une session parlementaire ordinaire unique (Pjlo n° 27 et Pjl n° 28)</i>	
– Examen du rapport.....	877
 Délégation du Sénat pour la planification	
• <i>Protection sociale - Projection relative aux finances sociales et à l'environnement international</i>	
– Rapport d'information	883
 Programme de travail des commissions et délégations pour la semaine du 13 au 18 novembre 1995	
	887

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 7 novembre 1995 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président, puis de M. Albert Vecten, vice-président. - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat chargé de la francophonie sur les crédits de son département inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.

Introduisant son exposé, Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat chargé de la francophonie, a d'emblée souligné que le projet de budget présenté par le ministère des affaires étrangères en faveur de la francophonie et de l'action culturelle et scientifique extérieure était placé sous le signe de la rigueur, et qu'il participait pleinement à l'effort collectif de maîtrise des dépenses publiques. Elle a toutefois rappelé que ces crédits avaient bénéficié d'une progression non négligeable en 1995.

Ce contexte interdit au ministère des affaires étrangères de répondre autant qu'il le souhaiterait à " une demande de France " toujours croissante exprimée par nos partenaires étrangers. L'objectif est toutefois de préserver une présence culturelle et linguistique universelle de la France à l'étranger, tout en favorisant une concentration des moyens humains et financiers disponibles dans les régions prioritaires, et en recherchant une plus grande efficacité des interventions.

Dans cette perspective, le secrétaire d'Etat a indiqué que la réforme de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, engagée en 1994, serait poursuivie, et que le rôle central de coordination et d'impulsion du ministère des affaires étrangères serait réaffirmé pour combattre le risque d'une multiplication

désordonnée des actions internationales conduites par des ministères techniques.

Le redéploiement de l'action culturelle et scientifique extérieure vers les zones géographiques prioritaires sera accentué. Les premiers résultats de cette politique trouvent leur traduction dans le triplement de l'effort consenti en faveur de l'Indochine et de l'Afrique du Sud, et le doublement des moyens consacrés au Liban et aux pays d'Europe centrale et orientale au cours des cinq dernières années, alors qu'étaient pour l'essentiel préservées les interventions dans le bassin méditerranéen. Aujourd'hui, 20 pays concentrent ainsi 70 % des crédits d'intervention culturelle.

Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat à la francophonie, a par ailleurs réaffirmé le rôle moteur du Quai d'Orsay dans la définition de la politique audiovisuelle extérieure de la France, vecteur essentiel de la diffusion de la langue et de la culture françaises à l'étranger. Près de 45 millions de francs de mesures nouvelles seront affectés en 1996 à la poursuite du plan d'action quinquennal arrêté en 1994. Conformément aux orientations de celui-ci, TV5 a continué en 1995 d'adapter son offre de programmes à ses différents publics, tandis que sa diffusion par satellite était sensiblement améliorée ; elle s'apprête en 1996 à conquérir de nouveaux publics, en s'attaquant notamment au marché américain. Canal France International, dont la vocation de promotion de l'image de la France à l'étranger a été affirmée, a procédé en septembre dernier au lancement de ses premiers programmes régionalisés à destination de l'Asie, de l'Afrique et du Moyen-Orient.

Plusieurs améliorations seront apportées au réseau des établissements culturels et scolaires à l'étranger. Les centres et les instituts culturels, dont la gestion sera assouplie, seront invités à mener des actions plus intégrées, couvrant l'ensemble du champ d'intervention de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques. Un réseau de centres de documentation sur

la France contemporaine sera progressivement mis en place. L'action des établissements scolaires français à l'étranger, dont les effectifs d'enseignants seront préservés, sera par ailleurs démultipliée par la définition d'une politique de coopération éducative ou de " partenariat pédagogique " avec les établissements du pays d'accueil, ainsi que par le développement de classes ou de filières bilingues visant à préserver la place de la langue française, comme au Vietnam où l'objectif est de créer 500 classes bilingues d'ici à 1997.

Mme Margie Sudre a également fait part de son intention de continuer à renforcer la place de la langue française et la prise en considération des intérêts français et francophones au sein des organisations multilatérales, au premier rang desquelles l'Union européenne. Un effort particulier a été engagé pour promouvoir la formation linguistique des fonctionnaires des nouveaux Etats membres de l'Union, et pour accroître l'apprentissage du français dans les pays de l'Europe centrale et orientale qui ont vocation à y adhérer. Il trouvera en particulier sa traduction dans la création d'un centre de langue française auprès de l'alliance française de Bruxelles. L'adoption d'une directive sur le plurilinguisme européen sera par ailleurs appuyée par la France. Dans le cadre de l'UNESCO (organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture), la priorité doit être accordée à la mise au point de services en français destinés à circuler sur les futures inforoutes, afin que celles-ci puissent refléter la diversité culturelle et linguistique présente dans le monde.

L'affermissement de la présence culturelle et linguistique française à l'étranger passe enfin par le développement de relations interuniversitaires, auxquelles contribuent de façon remarquable les universités et les grandes écoles, offrant à des étudiants étrangers en nombre toujours croissant une formation de qualité où la langue française tient naturellement sa place.

Soulignant que l'austérité budgétaire n'avait jusqu'à présent pas compromis la définition d'une politique cohérente et ambitieuse de diffusion de la langue et de la culture françaises à l'étranger, le secrétaire d'Etat a mis en garde contre l'adoption de réductions supplémentaires de crédits, estimant qu'elles contribueraient inévitablement à remettre en cause la cohérence et la finalité des actions conduites.

Puis, évoquant la prochaine tenue, à Cotonou, du sixième sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement ayant le français en partage, le secrétaire d'Etat a indiqué que la France entendait proposer à cette occasion l'institution d'un secrétaire général de la francophonie, qui serait désigné par l'ensemble des chefs d'Etat et de Gouvernement, et aurait vocation à représenter la communauté francophone sur la scène internationale.

Le sommet de Cotonou sera par ailleurs l'occasion de réaffirmer la priorité accordée à la coopération éducative, au bénéfice en particulier des pays du sud où la formation de base subit une importante dégradation depuis une dizaine d'années. Cette priorité trouvera également sa traduction dans le développement de filières d'enseignement bilingue, susceptibles de favoriser le maintien d'une élite maîtrisant le français dans les pays faiblement francophones. Le développement de services en français sur Internet doit enfin contribuer à mettre le savoir universitaire du nord au service des pays du sud.

Concernant les autoroutes de l'information, et dans le prolongement de la coopération engagée sur ce point avec le Québec et le Canada, **Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat à la francophonie**, a enfin indiqué souhaiter que des décisions concrètes visant à favoriser le développement d'une programmation francophone et la constitution d'un " sous-réseau en français " aisément identifiable sur Internet puissent être annoncées au sommet de Cotonou.

Un débat a suivi.

M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis des crédits de la francophonie, a interrogé le ministre sur les avantages du rattachement du secrétariat d'Etat à la francophonie au ministère des affaires étrangères. Il a regretté que la délégation générale à la langue française, service du Premier ministre mis à disposition du ministre de la culture, et chargée de veiller à l'application de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, ne soit pas placée sous son autorité. Soulignant que l'avenir du français se jouerait d'abord en Europe, il a souhaité qu'un effort particulier puisse être consenti en faveur de l'apprentissage du français dans les pays ayant vocation à adhérer ultérieurement à l'Union européenne. Il a demandé au secrétaire d'Etat de lui préciser si la France entendait favoriser l'élargissement de la francophonie aux nouveaux Etats qui en ont fait la demande, comme Israël ou l'Arménie, et selon quels critères. Faisant enfin état des nouvelles alarmantes en provenance du Burundi, il s'est enfin interrogé sur les initiatives qui pourraient être prises au sommet de Cotonou pour éviter qu'un nouveau drame ne frappe un membre de la communauté francophone.

M. James Bordas, rapporteur pour avis des crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques, soulignant les arbitrages difficiles auxquels la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques devait faire face pour redéployer ses interventions sur les zones géographiques prioritaires tout en maintenant une présence universelle de la culture française à l'étranger, a interrogé le ministre sur les risques de nouvelles régulations budgétaires.

M. Ivan Renar, rappelant que le français bénéficiait pourtant d'un statut juridique favorable au sein des institutions internationales, a interrogé le ministre sur la constante dégradation de la place qui lui était réservée dans la pratique. Soulignant que la régression de l'enseignement du français à l'étranger devait être rapprochée de la préférence accordée à l'apprentissage de l'anglais dans

l'hexagone, il a suggéré que la France s'attache à diversifier l'offre de langues étrangères proposée aux élèves dans l'espoir de susciter une réaction comparable de la part de ses principaux partenaires. Il a interrogé le ministre sur les mécanismes d'aide à la diffusion de la presse française à l'étranger, et a enfin rappelé le souhait, exprimé par Michel Dupuy, ministre du patrimoine du Canada, que les accords signés avec les autres pays francophones pour favoriser le développement de services multimédia en français puissent être appliqués le plus rapidement possible.

M. Pierre Lacour, faisant observer que la Turquie constituait, aux portes de l'ancienne URSS et du Moyen-Orient, un pilier extraordinaire de la francophonie, et soulignant la qualité des réalisations qu'il lui avait été donné de constater sur place, au premier rang desquelles l'université de Galatasaray, a insisté sur la priorité dont devait continuer à bénéficier les relations culturelles avec ce pays.

M. Franck Sérusclat a interrogé le secrétaire d'Etat sur les efforts consentis ces dernières années en faveur de l'alliance française de Mexico et de l'enseignement du français en Chine. Il s'est demandé si l'unification des néologismes francophones était envisagée, notamment dans le cadre d'une coopération franco-québécoise, et a regretté que l'emploi de la langue française ne soit pas toujours défendu par les entreprises françaises.

M. André Maman, rappelant qu'il était le seul représentant des Français établis hors de France à la commission, a souhaité connaître le budget annuel et les modalités de fonctionnement des alliances françaises. Il a regretté que l'action culturelle à l'extérieur ne bénéficie pas d'une plus grande " lisibilité " et qu'il soit par exemple impossible de connaître les orientations et les moyens de la politique conduite en ce domaine aux Etats-Unis. Il a enfin rejoint M. Jacques Legendre pour estimer qu'une priorité devrait être accordée à l'apprentissage du français

dans les pays qui ont vocation à rejoindre l'Union européenne.

Répondant aux différents intervenants, **Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat à la francophonie**, a apporté les précisions suivantes :

- le rattachement du secrétariat d'Etat chargé de la francophonie au ministère des affaires étrangères restitue sa dimension internationale à la politique francophone, en même temps qu'il favorise le développement de relations avec la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, et la mobilisation de ses moyens, facteur d'efficacité de l'action francophone ;

- c'est à la délégation générale à la langue française, qui reste rattachée au ministère de la culture, qu'incombe la mission de faire respecter la loi Toubon. Il n'est pas interdit de rêver d'un grand ministère de la francophonie réunissant les compétences internes et externes aujourd'hui séparées ;

- le secrétariat d'Etat à la francophonie a aujourd'hui autorité sur le service des affaires francophones du ministère des affaires étrangères ; il dispose " en tant que de besoin " de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques où restent concentrés l'essentiel des moyens ;

- pour conforter la place de la langue française au sein des institutions européennes, un effort particulier de formation linguistique a été engagé en faveur des trois nouveaux Etats membres de l'Union européenne, sous forme notamment de stages linguistiques et de familiarisation avec la France organisés conjointement avec l'Ecole nationale d'administration. Dans les pays qui ont vocation à rejoindre l'Union européenne, l'action des centres culturels, des alliances françaises et le développement d'une politique de stages tendent à favoriser la formation d'une élite francophone ;

- la règle qui prévaut pour l'adhésion de nouveaux pays à la communauté francophone est celle de l'unani-

mité. C'est la raison pour laquelle on peut présumer que la candidature d'Israël sera repoussée tant que n'aura pas été achevé le processus de paix engagé au Moyen-Orient et réglé le problème du Sud-Liban ;

- les chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à Cotonou pourraient être amenés à prendre une initiative en faveur du Burundi. De façon plus générale, la francophonie entend développer une diplomatie préventive de manière à éviter l'apparition de conflits ;

- le risque de régulation budgétaire persiste tant pour l'exercice 1995 que pour l'exercice 1996. La direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques contribuant déjà par une réduction de 177 millions de francs de crédits d'intervention aux économies réalisées dans le projet de loi de finances pour 1996, il serait souhaitable que ses crédits puissent être épargnés. Chacun sait cependant qu'une menace particulière pèse en permanence sur le budget de la direction générale en raison de l'importance de ses crédits d'intervention ;

- les pays francophones ont fait récemment la preuve de leur détermination à voir respectée la place du français dans les organisations internationales en soumettant une résolution à l'assemblée générale de l'ONU (Organisation des nations unies), qui l'a adoptée, en faveur du respect du statut des langues de travail. Par ailleurs, les pays francophones d'Afrique exercent une pression systématique en ce sens en quittant les réunions pour lesquelles un service d'interprétation n'a pas été prévu ;

- la France accorde son soutien à la défense du multilinguisme au sein de l'Union européenne. L'idéal serait de parvenir à ce que tous les membres de la Communauté imposent l'enseignement de deux langues étrangères au cours de la scolarité. Une diversification des langues étrangères enseignées en France doit par ailleurs être recherchée ;

- une structure interministérielle vise à favoriser la diffusion de la presse française à l'étranger. Le ministère

des affaires étrangères préconise une réforme des mécanismes d'incitation existant dans ce domaine afin d'en accroître l'efficacité ;

- les universités et l'AUPELF-UREF (Association des universités partiellement ou entièrement de langue française-université des réseaux d'expression française), opérateur pour l'enseignement supérieur et la recherche de la francophonie, travaillent actuellement à la création de programmes multimédia en français. L'idée de la création d'un réseau francophone concurrent d'Internet a été définitivement abandonnée, l'objectif étant aujourd'hui d'assurer la présence de services en français sur le " réseau des réseaux " ;

- en Turquie, où l'université de Galatasaray contribue à former une élite francophone, un effort sera fait pour améliorer le confort d'écoute de Radio France Internationale ;

- le français du Canada a sa place dans la francophonie comme l'a prouvé l'attribution du prix Goncourt à Mme Antonine Maillet. Un dictionnaire francophone sera prochainement publié ;

- l'alliance française de Mexico a bénéficié en 1993 d'importants investissements immobiliers ; une alliance française a été créée à Pékin, des filières francophones se mettent en place en Chine dans le domaine de la gestion, et plus de 1.000 boursiers chinois poursuivent actuellement leurs études en France ;

- le budget consenti en faveur des alliances françaises atteint 180 millions de francs par an. Il est certain que le caractère multiforme de l'action culturelle extérieure peut nuire à la lisibilité de l'intervention de la France à l'étranger. Un travail d'harmonisation et de rapprochement entre les différents réseaux, conduit par les ambassadeurs, tend actuellement à remédier à cet inconvénient.

Mercredi 8 novembre 1995 - Présidence de M. Pierre Laffitte, vice-président. - La commission a examiné les **amendements à sa proposition de résolution (rapport n° 43, 1995-1996) sur la proposition de directive portant modification de la directive 89-552 du 3 octobre 1989** visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à **l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (n° E 419).**

M. Jack Ralite, présentant l'amendement n° 3 tendant à la réécriture de la proposition de résolution, a indiqué que l'objectif recherché était de faire de la directive un élément de défense constructive de la communication audiovisuelle européenne en mettant quatre thèmes majeurs en relief :

- améliorer le contenu actuel de la directive ;
- augmenter le financement du programme MEDIA II d'incitation à la circulation des oeuvres audiovisuelles dans la Communauté ;
- lancer une coopération avec les pays du Sud et de l'Est dans le domaine de l'image ;
- étendre la régulation minimale instituée par la directive à l'ensemble des moyens de communication.

Il a aussi estimé que le Livre vert de la Commission européenne sur le renforcement de l'industrie des programmes développait une démarche étroitement économique et menait au démantèlement du système européen de promotion de l'industrie des programmes.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur, a jugé que l'amendement n° 3 récrivait la proposition de résolution dans des termes parfois excessifs et noté que la commission avait choisi, en adoptant celle-ci, de centrer son examen sur les dispositifs normatifs institués par la directive 89-552 afin d'accorder au Gouvernement, dans la négociation en cours, un appui d'autant plus clair et efficace qu'il serait limité aux questions en négociation.

M. Franck Sérusclat a estimé l'amendement n° 3 intéressant et interrogé son signataire sur certains éléments de sa rédaction.

M. Pierre Laffitte, président, a rappelé l'importance de l'industrie des programmes dans la société de l'information qui se met en place et a suggéré que cette question fasse l'objet de travaux spécifiques de la part de la commission.

La commission a ensuite décidé de ne pas accepter l'amendement n° 3.

M. Jack Ralite, après avoir retiré l'amendement n° 4 tendant à rejeter la possibilité d'augmenter le temps de diffusion quotidienne des émissions de télé-achat sur les chaînes généralistes, a présenté l'amendement n° 5 tendant à refuser l'insertion dans la directive d'une disposition prévoyant l'examen à moyen terme du fonctionnement des quotas de diffusion d'oeuvres européennes.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur, a estimé que cet examen était justifié par la nécessité d'adapter le fonctionnement des quotas aux besoins révélés par l'évolution en cours des techniques de diffusion et des programmes de télévision. **A M. Jack Ralite** qui notait alors que l'évaluation des quotas avait, dans le Livre vert précédemment cité, été jugée impossible par la Commission européenne, il a indiqué qu'une telle évaluation du système avait été opérée au printemps de 1995 et que l'insertion d'une clause d'évaluation dans la directive avait pour objectif de renforcer la position de négociation du Gouvernement en incitant les autres Etats membres à accepter, en contrepartie, la suppression de la disposition prévoyant la disparition des quotas de diffusion à l'issue d'une durée de dix ans.

La commission a décidé de ne pas accepter l'amendement n° 5.

Les amendements n^{os} 6, 7 et 8 présentés par **M. Jack Ralite** ont ensuite fait l'objet d'une discussion commune.

M. Jack Ralite a indiqué qu'ils tendaient au renforcement du texte de la proposition de résolution.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur, a estimé qu'ils auraient l'inconvénient de paraître enfermer le Gouvernement dans un cadre trop rigide et de lui refuser toute marge de manoeuvre dans la négociation.

La commission a alors décidé de ne pas accepter les amendements n^{os} 6, 7 et 8.

Elle a ensuite examiné l'amendement n^o 1 relatif à la chronologie des médias présenté par **Mme Danièle Pourtaud**. Se déclarant en accord avec l'orientation générale de la proposition de résolution, celle-ci a indiqué son souhait de mieux marquer la nécessité de renforcer l'industrie européenne de programmes grâce au développement du marché européen. Cela emporte en particulier la nécessité d'appliquer le régime de la chronologie des médias pays par pays.

Le rapporteur a relevé que ce souci était satisfait par le texte de la résolution.

Mme Danièle Pourtaud a alors retiré l'amendement n^o 1.

Elle a ensuite présenté l'amendement n^o 2 relatif aux incitations à la diffusion et à la distribution des oeuvres audiovisuelles.

Le rapporteur a rappelé le parti, pris par la commission, de centrer la résolution sur la directive 89-552 dans le champ de laquelle n'entre pas la mise en place des dispositifs d'incitation financière à la production ou à la circulation des programmes. Il a indiqué qu'il se proposait, en présentant le contexte de la révision de la directive lors du débat qui aura lieu en séance publique, d'insister sur la nécessité de renforcer les mécanismes financiers mis en place par l'Union européenne en faveur de la circulation des programmes.

M. Jack Ralite a estimé que l'amendement n° 2 pouvait avoir l'intérêt de mieux marquer le caractère indispensable de la circulation des programmes.

M. Pierre Laffitte, président, a rappelé que la distribution des oeuvres audiovisuelles était un problème capital et a indiqué qu'il préparait, en collaboration avec la Commission européenne, la mise en place d'une société européenne de commercialisation. Il a cependant noté que cette question n'entraîne pas dans le champ de la directive 89-552.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur, a alors indiqué que la commission pourrait consacrer un examen spécifique aux instruments non normatifs à mettre en place pour favoriser la circulation des programmes dans l'Union européenne.

La commission a ensuite décidé de ne pas approuver l'amendement n° 2, puis elle a adopté les amendements rédactionnels n°s 9 et 10 présentés par M. Jack Ralite.

Elle a enfin décidé de ne pas accepter les amendements n°s 11, 12 et 13 présentés par M. Jack Ralite, après que le rapporteur eut constaté que, dans une logique de radicalisation du texte de la proposition de résolution, ceux-ci abordaient des questions posées en dehors du cadre de la directive 89-552.

La commission a alors adopté la proposition de résolution ainsi modifiée.

Elle a ensuite procédé à l'examen du rapport de **M. Adrien Gouteyron** sur la proposition de loi n° 213 (1994-1995) présentée par MM. Jean Cluzel, Jean Arthuis, Mme Paulette Brisepierre, MM. André Fosset, Daniel Millaud et Michel Miroudot fixant à cinq ans la durée des mandats des dirigeants des organismes du secteur public de l'audiovisuel.

Après avoir rappelé que l'objectif de la proposition de loi était d'allonger de trois à cinq ans la durée du mandat des présidents des cinq sociétés nationales de programmes

issues de la loi du 30 septembre 1986 (France 2, France 3, RFO, RFI et Radio France) ainsi que de la Cinquième et de l'Institut national de l'audiovisuel (INA), le rapporteur a noté le caractère traditionnel de la durée actuelle de trois ans dans l'audiovisuel public.

La loi du 30 septembre 1986 a maintenu cette durée pour l'ensemble des organismes de l'audiovisuel public. Elle fixe ainsi à trois ans la durée du mandat des membres des conseils d'administration des cinq sociétés nationales de programmes, celle du mandat du président étant alignée sur cette durée par les statuts des cinq sociétés. En ce qui concerne la Cinquième, créée par la loi du 1er février 1994, ce sont les statuts qui fixent à trois ans la durée du mandat des administrateurs et du président, la loi étant muette sur ces points. Enfin, c'est la loi du 30 septembre 1986 qui fixe à trois ans la durée du mandat des administrateurs et celle du mandat du président de l'INA.

Ce n'est qu'après l'adoption de la loi de 1986 que la durée du mandat des présidents a donné lieu à un débat public.

De nombreuses propositions d'allonger la durée de ces mandats ont ainsi été avancées ces dernières années. Le rapporteur a rappelé en particulier qu'en septembre 1993, la commission de réflexion sur l'avenir de la télévision publique mise en place par M. Alain Carignon, alors ministre de la communication, demandait que, dans un souci de stabilité de l'action des dirigeants de l'audiovisuel public, la durée légale de leur mandat soit portée de trois à cinq ans.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur, a estimé cette démarche pleinement justifiée, en effet, si la loi 7 août 1974 pouvait valablement fixer à trois ans la durée des mandats des présidents des organismes issus de l'éclatement de l'ORTF, compte tenu de la stabilité d'un secteur audiovisuel fonctionnant sous le régime du monopole de la radiodiffusion et de la télévision, le contexte concurrentiel

dans lequel évoluent les organismes de l'audiovisuel public depuis les années 1980 rend nécessaire d'accorder aux dirigeants des sociétés nationales de programmes la durée nécessaire à l'exercice efficace de leurs missions.

Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 1974, les présidents des entreprises de l'audiovisuel public se succèdent à une vive cadence : il n'y a pas eu, depuis le 1er janvier 1975, date d'entrée en vigueur de cette loi, moins de neuf présidents à Antenne 2 puis France 2, huit pour FR3 devenue France 3, cinq à Radio France, RFI et RFO.

Le rapporteur a conclu son exposé en estimant que la nécessité d'une gestion à moyen terme des organismes du secteur audiovisuel public impose d'aligner la durée du mandat des présidents sur ce qui apparaît comme le droit commun des entreprises publiques depuis l'adoption de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, c'est-à-dire cinq ans, comme le propose la proposition de loi.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Jean Cluzel, premier signataire de la proposition de loi, après avoir noté que celle-ci s'inscrivait dans la logique de développement de l'initiative législative parlementaire entérinée par la loi constitutionnelle du 4 août 1995, a indiqué que l'allongement de la durée du mandat des dirigeants de certains organismes du secteur public de l'audiovisuel était justifié non seulement par les exigences de stabilité dans la gestion exposées par le rapporteur, mais aussi par la nécessité de donner à ces organismes les moyens d'une action efficace face aux très importants groupes américains et japonais opérant dans le secteur de la communication. L'allongement à cinq ans de la durée du mandat des présidents est l'un des moyens qu'il convient d'accorder aux organismes publics à cette fin.

Cette nécessité avait été mise en évidence par les travaux de la commission sur l'avenir du secteur public réunie en 1993 par M. Alain Carignon, elle a été confirmée

devant le Sénat le 9 décembre 1994 par M. Nicolas Sarkozy, ministre des finances, chargé de la communication, qui avait souhaité qu'une proposition de loi soit déposée afin d'opérer les ajustements législatifs nécessaires, puis par M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture, chargé de la communication, à diverses reprises.

M. Jean Cluzel a souhaité que les groupes politiques appartenant à la minorité du Sénat s'associent à sa démarche en permettant l'adoption unanime de la proposition de loi, rappelant que M. Michel Rocard, alors Premier ministre, avait, en avril 1989, estimé que l'audiovisuel public devait passer d'une logique d'administration à une logique d'entreprise.

M. Franck Sérusclat, exprimant son accord sur la stabilité nécessaire des présidents des organismes de l'audiovisuel public, a demandé si l'objectif recherché était la défense du secteur public ou son insertion dans le système concurrentiel apparu au cours des années 1980.

M. Jean Cluzel a noté à cet égard qu'il s'agissait de défendre le secteur public dans le contexte concurrentiel de la communication audiovisuelle en assurant à ses dirigeants une stabilité suffisante. Il a rappelé que les présidents des chaînes privées bénéficiaient d'une pérennité assez forte. Revenant sur son souhait de parvenir à l'adoption unanime de la proposition de loi, il a aussi indiqué qu'en Allemagne, les partis de la majorité et de la minorité parlementaire se préparaient à déposer ensemble une proposition de loi réformant le régime juridique de la communication audiovisuelle, et estimé ce type de démarche justifié par l'intérêt national.

M. Franck Sérusclat indiquant alors que son groupe n'aurait pas de raison majeure de s'opposer à l'adoption de la proposition, a demandé des éclaircissements sur la poursuite du processus législatif à l'Assemblée nationale.

M. Jean Cluzel a souhaité que le président de la commission intervienne auprès du président de la commission compétente de l'Assemblée nationale afin d'obtenir son

accord en vue de l'inscription de la proposition adoptée par le Sénat à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur, a rappelé que le Gouvernement avait de son côté la possibilité d'inscrire l'examen de la proposition à l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée.

MM. Pierre Laffitte, président, et **Albert Vecten** ont exprimé leur préférence pour une initiative de l'Assemblée nationale.

M. Jack Ralite a approuvé l'allongement à cinq ans de la durée du mandat des dirigeants des organismes de l'audiovisuel public, estimant cette réforme justifiée par une nécessité de stabilité plus que par celle d'insérer ces organismes dans la logique concurrentielle du secteur audiovisuel.

A l'issue de ce débat et suivant les propositions de son rapporteur, la commission a conclu, **à l'unanimité, à l'adoption d'une proposition de loi** comprenant trois articles modifiant, respectivement, les articles 45, 47 et 50 de la loi du 30 septembre 1986 et portant à cinq ans le mandat des administrateurs et du président de la Cinquième, des sociétés nationales de programme et de l'INA.

Jeudi 9 novembre 1995 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président.- La commission a procédé à l'audition de **Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement**, sur les crédits de l'environnement pour 1996.

Après avoir indiqué que son projet de budget s'établissait à 1,842 milliard de francs en moyens d'engagement, à 1,751 milliard de francs en moyens de paiement et qu'il progressait ainsi de 0,5 % et 0,8 % par rapport à la loi de finances rectificative de 1995 (non sans régresser de 0,3 % par rapport à la loi de finances initiale), le ministre a estimé qu'elle aurait ainsi les moyens de mettre en oeuvre quatre grandes priorités :

- la poursuite des programmes décennaux de prévention des risques, notamment des inondations ;
- l'amélioration des connaissances dans les domaines de l'environnement ;
- la protection de la nature ;
- la participation du ministère à la réforme de l'Etat.

En ce qui concerne la première priorité, l'objectif est de mettre en oeuvre les plans décidés en janvier 1994 à la suite des inondations de l'hiver 1993.

Il s'agit en particulier du plan de prévention des risques majeurs qui prévoit : l'identification des risques, la maîtrise de l'urbanisation, la prévention des inondations, l'alerte et la mise en sécurité des populations menacées, l'amélioration de la cartographie des risques grâce à l'adoption de plans de prévention des risques naturels se substituant aux nombreux documents existants, une gestion des zones inondables comportant l'interdiction d'implanter des activités humaines, et particulièrement le camping, dans les zones les plus dangereuses, ainsi que la préservation de la capacité d'expansion des crues.

Le ministre a indiqué que la restauration et l'entretien des cours d'eau étaient également indispensables à la prévention des inondations et que cette action représenterait la principale mesure financière du plan de prévention des risques majeurs : 10,2 milliards de francs de travaux sur dix ans, financés à 40 % par l'Etat.

Elle a aussi précisé que cinq nouveaux radars météorologiques seraient construits et que les réseaux de surveillance seraient modernisés. Par ailleurs, le décret d'application du mécanisme d'expropriation pour risques majeurs institué par la loi du 2 février 1995 sera prochainement publié.

Abordant ensuite l'exécution du plan " Loire grandeur nature " de janvier 1994, le ministre a indiqué que sa mise en oeuvre avait commencé dès 1994, s'était intensifiée en 1995 et que les travaux représenteraient au total 1,8 mil-

liard de francs dont 700 millions à la charge de l'Etat. La mesure la plus significative engagée récemment est le déménagement de trois entreprises empiétant sur le lit de la Loire à Brives Charensac. Des accords amiables d'indemnisation ont été conclus et les crédits ouverts dans le cadre du dernier collectif budgétaire permettront l'exécution de cette opération au cours de l'automne.

Mme Corinne Lepage a conclu en indiquant que le plan " Loire " et le plan " Prévention des risques majeurs " représentaient pour 1996 65 millions de francs en dépenses ordinaires et 263 millions de francs en autorisations de programme. Il convient d'ajouter à ces montants 67 millions de francs prévus par les contrats de plan Etat-régions qui seront pleinement honorés.

La deuxième grande priorité du ministère est la connaissance de l'environnement et l'amélioration des outils de gestion en vue d'une politique de l'environnement scientifiquement mieux fondée. Les moyens consacrés à la recherche sont en effet en progression sensible dans le projet de budget : 88 millions de francs en autorisations de programme et 71 millions de francs en crédits de paiement permettront de financer des programmes de recherche sur la santé et l'environnement, la qualité de l'air urbain, l'ingénierie écologique, les zones humides, la biodiversité et l'économie de l'environnement.

Le ministre a signalé que le budget " recherche " du ministère ne représentait qu'une partie limitée de l'effort public de recherche sur l'environnement.

Elle a annoncé par ailleurs que l'Institut français de l'environnement verrait ses moyens maintenus et pourrait créer un nouvel emploi, et que la mise à jour de l'inventaire des ZNIEFF (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique) serait entreprise en 1996.

Abordant sa troisième priorité, la protection de la nature, **Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement**, a annoncé que le parc national de la forêt guyanaise, qui permettra à la France de tenir ses engagements

internationaux en faveur de la forêt tropicale, serait créé en 1996 et aurait une superficie de 2 millions d'hectares. Il pourra recruter neuf agents et effectuer les premiers investissements nécessaires à son fonctionnement.

Par ailleurs, le Muséum national d'histoire naturelle va créer un Institut d'écologie et de gestion de la biodiversité appelé à jouer un rôle central en faveur de la connaissance et de la conservation de la diversité biologique en France et en Europe.

Le ministre a enfin annoncé que le Conservatoire du littoral bénéficierait de la création d'un nouvel emploi et surtout de la possibilité de bénéficier du système de la dation en paiement des droits de mutation à titre gratuit et de partage.

Le ministre a ensuite abordé sa quatrième priorité : la participation à la réforme de l'Etat. Dans cette optique, le ministre a accepté la suppression d'une quinzaine d'emplois d'ouvriers piscicoles au profit du renforcement des moyens humains des DIREN (directions régionales de l'environnement) et des DRIRE (directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement). Il s'agit de recentrer ainsi l'action régaliennne de l'Etat en renforçant la capacité de contrôle et le suivi des crédits de mise en oeuvre des programmes décennaux.

La réforme de l'Etat comportant aussi l'amélioration de la concertation avec les acteurs locaux et l'information des citoyens, les premières procédures d'information préventives sur les risques encourus en certains points du territoire et sur les mesures de sauvegarde permettant de s'en protéger, seront lancées en 1996 avec un financement de 2,7 millions de francs. Par ailleurs, 3 millions de francs seront consacrés au renforcement de différents dispositifs locaux d'information et de surveillance des risques.

Un débat s'est alors engagé.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis du budget de l'environnement, a estimé qu'il pouvait être dommageable de diminuer les crédits du Conservatoire du

littoral au moment où son champ de compétence vient d'être élargi, son intervention demandée sur l'estuaire de la Loire par l'Etat, et où le Président de la République vient de donner un satisfecit à sa gestion. Il a demandé par ailleurs dans quelle mesure il serait possible d'améliorer l'article de la première partie de la loi de finances accordant au Conservatoire du littoral le bénéfice du système de la dation en paiement.

Il a exprimé la crainte que les moyens consacrés à la protection de la nature s'avèrent insuffisants en 1996, compte tenu de la création du parc national de Guyane.

Il s'est enquis des conditions dans lesquelles l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) poursuivrait sa mission compte tenu de la diminution de ses crédits.

Il a souhaité savoir où en était l'application des dispositions de la loi " Barnier " relatives aux inventaires départementaux du patrimoine national et à l'enfouissement des réseaux électriques et téléphoniques.

Il a demandé si l'exécution du plan " Loire " pouvait faire l'économie de l'aménagement de Donges-est sur l'estuaire, d'autres solutions pouvant être envisagées pour l'extension du port de Nantes-Saint-Nazaire, et si la mise en place des plans de prévention des risques se poursuivait dans de bonnes conditions le long du fleuve.

Il a enfin interrogé le ministre sur le rattachement d'une partie de la direction de l'architecture et de l'urbanisme (DAU) au ministère de l'environnement.

M. Pierre Laffitte a interrogé le ministre sur la participation à la politique de l'environnement des services déconcentrés des ministères de l'équipement, de l'agriculture, de l'industrie et de la recherche.

Il a noté que les crues et les inondations survenues en 1995 avaient relevé le niveau théorique de la crue centennale, alors que, spécialement dans le département des Alpes-Maritimes, une grande partie de l'urbanisation

récente a été effectuée dans le lit majeur des rivières. Il a souhaité que l'effort consenti pour la Loire soit étendu à d'autres rivières, évoquant le cas du Var dont la crue centennale correspond désormais à un flux de 3.000 m³ d'eau à la seconde, au lieu de 2.000 auparavant. Il a enfin souhaité que la protection contre les crues prenne en compte la constitution de bassins en amont des cours d'eau et pas seulement la réalisation de travaux d'endiguement à l'aval.

Il a enfin annoncé qu'il avait déposé une proposition de loi tendant à imposer aux services de l'Etat, des collectivités locales et aux entreprises nationales de s'équiper en voitures électriques dans la mesure de ce qui est économiquement possible.

M. Pierre Lacour a estimé qu'il serait indispensable de simplifier la réglementation applicable aux projets d'aménagement des cours d'eau, notant que la conciliation de l'économie et de l'écologie passait aussi par la simplification de procédures qui peuvent prendre jusqu'à trois ans.

M. Philippe Richert a estimé que la diminution des crédits ne devait pas porter atteinte aux intérêts à long terme de la protection de l'environnement. Il a rappelé que le chancelier Kohl venait de présenter la notion de développement durable comme une des trois priorités de l'Allemagne pour les vingt ans à venir et a mis cette orientation en parallèle avec les conséquences de la diminution du budget français de l'environnement concernant l'initiation à l'environnement, le financement des parcs et réserves naturelles, l'utilisation d'outils comme l'ADEME.

En réponse à ces interventions, **Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement**, a présenté les précisions suivantes :

- le budget de l'environnement pour 1996, civique car il participe à l'effort collectif de réduction des déficits, offrira cependant des moyens moins importants que ceux qui

auraient été nécessaires pour répondre à l'attente de nos concitoyens ;

- il faudra que la dation en paiement au profit du Conservatoire du littoral inclue les immeubles bâtis. Il est vrai que les moyens du Conservatoire sont moins importants que les années précédentes, malgré les efforts du ministère, lors du dernier collectif budgétaire, pour que ces crédits ne régressent pas ;

- les moyens affectés à la protection de la nature représentent 204 millions de francs dont 107 seront affectés aux parcs nationaux ; globalement, ils ne sont pas en régression même si la progression que l'on aurait pu souhaiter n'a pas pu être obtenue ;

M. Philippe Richert a observé à cet égard qu'il convenait de ne pas considérer les parcs naturels seulement comme des lieux protégés mais aussi comme des outils de développement durable, ce que le ministre a approuvé en précisant que des discussions avaient été ouvertes avec le Conseil régional d'Ile-de-France sur l'avenir du parc de Sevrans.

- s'agissant de l'ADEME, **Mme Corinne Lepage** a indiqué que son budget devrait globalement rester stable compte tenu de l'augmentation des taxes affectées ;

- elle a ensuite indiqué que la mise en place des plans d'élimination des déchets se poursuivait, que seize plans départementaux avaient déjà été adoptés, que huit étaient en cours d'approbation et qu'une vingtaine était en cours de réalisation ;

- en ce qui concerne l'aménagement de Donges-est sur l'estuaire de la Loire, afin de débloquer la situation, il a été décidé d'inclure 300 hectares dans la zone de protection spéciale en cours de délimitation, ce qui permettra de protéger un quart du site de Donges-est. Deux autres sites peuvent être envisagés pour l'extension du port autonome : le site du " port aval " et la zone du banc de Bilho. Aucune décision définitive n'a encore été prise, le classement de terrains en zones de protection spéciale permet

seulement d'indiquer les endroits où l'extension ne sera pas possible ;

- en ce qui concerne l'application de la loi de renforcement de la protection de la nature, les décrets sur les inventaires départementaux du patrimoine vont bientôt être publiés, de façon générale, le caractère restreint des moyens en personnel du ministère n'a pas permis de mener parallèlement l'élaboration du code de l'environnement, la simplification du droit de l'environnement et l'élaboration des décrets d'application de la loi " Barnier ". En ce qui concerne l'enfouissement des réseaux, le ministère est en train de rechercher les moyens d'intervenir en amont dans les programmes de travaux d'EDF. Par ailleurs, la renégociation de la convention passée avec EDF en faveur de l'enfouissement des lignes électriques a été entreprise ;

- il n'y a pas encore eu d'arbitrage sur la répartition de la tutelle de la direction de l'architecture et de l'urbanisme (DAU) entre le ministère de l'environnement et celui de l'équipement. Le code de l'urbanisme est devenu ingérable dans la mesure où il superpose de façon insuffisamment cohérente des préoccupations d'équipement et des préoccupations d'environnement. Ceci est la cause de l'augmentation des actions contentieuses que l'on constate actuellement. L'attribution au ministère de l'environnement de la tutelle sur la DAU aurait un triple avantage : simplification, affichage de la priorité donnée par l'Etat aux problèmes du cadre de vie, relance de la concertation avec les collectivités et les usagers.

A M. Pierre Laffitte qui observait que le ministère de l'environnement ne paraissait pas consulté au cours des procédures d'élaboration des directives d'aménagement du territoire, le ministre a répondu qu'un état d'esprit différent, porté par son ministère, devait peu à peu s'imposer ;

- si les directions départementales de l'agriculture devaient être rapprochées des directions départementales de l'équipement au sein de directions uniques des services

techniques départementaux, l'environnement devrait avoir un rôle moteur dans ce processus comme le rapport Picq sur la réforme de l'Etat l'a d'ailleurs confirmé ;

- l'augmentation tendancielle du niveau des crues est un phénomène préoccupant qui doit être pris en considération de même que les conséquences du réchauffement du climat sur lesquelles le ministère devrait lancer des études dans les prochaines années ;

- le ministre s'est déclaré favorable à la voiture électrique tout en mentionnant la difficulté de réunir les moyens financiers nécessaires à la reconversion du parc automobile ;

- **A M. Pierre Lacour** qui affirmait la nécessité de protéger l'environnement sans méconnaître la logique du développement économique, en particulier celle de l'agriculture, le ministre a indiqué qu'il fallait opérer une conciliation de ces deux impératifs comme y invite la notion de développement durable sur laquelle elle a présenté récemment une communication au Conseil des ministres. Une réflexion d'ensemble sera lancée à cet égard en 1996 dans le cadre d'un plan national et d'assises sur le développement durable ;

- l'institut français de l'environnement et sa banque de données sur la pollution atmosphérique ne sont pas négligés dans le projet de budget puisqu'ils recevront un emploi supplémentaire en 1996.

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 8 novembre 1995 - Présidence de Henri Revol, vice-président puis de M. Jean François-Poncet, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. William Chervy sur le budget du logement pour 1996.**

M. William Chervy, rapporteur pour avis, a, en introduction, indiqué que la nouvelle politique du Gouvernement avait pour ambition de mettre en oeuvre un véritable droit au logement pour les plus démunis, de modifier le régime de l'accession sociale à la propriété et de réactiver l'investissement privé. Quant à l'évolution des crédits prévus pour 1996, elle devrait permettre de maintenir le niveau des aides à la pierre, de la construction des logements locatifs sociaux et d'améliorer le parc de logements existant. Les aides personnelles devraient, quant à elles, connaître une progression légèrement ralentie.

M. William Chervy, rapporteur pour avis, a ensuite estimé que le budget du logement s'inscrivait dans la poursuite d'une nouvelle politique engagée par le collectif budgétaire de juillet 1995.

Les mesures adoptées en juillet 1995 en faveur du logement prévoyaient :

- une réduction des droits de mutation de 30 % ;
- une augmentation du taux de déduction forfaitaire sur les loyers, porté de 10 à 13 % ;
- une augmentation d'un milliard de francs des aides à la personne ;
- un abondement de 122 millions de francs du fonds de solidarité pour l'accession sociale ;

- la libération de 5.000 prêts pour l'accèsion à la propriété (PAP) pour assurer la soudure avec le nouveau dispositif d'accèsion sociale à la propriété et qui s'ajoutent aux 30.000 déjà financés en 1995 ;

- l'inscription de 1,3 milliard de francs permettant de financer la création de 10.000 places d'hébergement d'urgence avant la fin de 1995 et de 10.000 logements d'insertion en 1996 ;

- 591 millions de francs supplémentaires pour l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), dont 303 millions affectés au programme en faveur des plus démunis, et 75 millions pour la prime à l'amélioration de l'habitat.

Le rapporteur pour avis a jugé que la lutte contre l'exclusion des plus démunis constituait une action prioritaire pour les pouvoirs publics.

Puis, il a exposé que sur les crédits prévus pour 1996, 859 millions de francs étaient destinés à la réalisation de 20.000 prêts locatifs aidés très spéciaux (PLATS) destinés aux logements d'insertion et qu'en outre, 100 millions de francs étaient consacrés à la ligne dite " d'hébergement d'urgence ", ainsi reconduite à son niveau de 1995.

Les mesures d'accompagnement social, par la voie des fonds de solidarité logement (FSL), bénéficieront par ailleurs de 250 millions de francs en 1996, soit une progression de 13,6 %. Ces FSL sont financés à parité par l'État et les conseils généraux ; ils sont destinés à faciliter l'accès au logement des publics précaires, à favoriser le maintien des locataires dans les lieux et à octroyer des subventions.

L'aide au logement temporaire (ALT) bénéficiera pour sa part de 50 millions de francs.

Au total, les crédits consacrés à l'accompagnement social du logement en 1996 enregistreront une hausse de 12,5 % par rapport à 1995.

S'agissant des aides à la rénovation des logements anciens, le rapporteur pour avis a relevé que les crédits prévus pour l'ANAH (2,25 milliards de francs) stagnaient et le montant de la PAH (600 millions de francs) était quasiment maintenu par rapport à 1995. Il a noté que ces crédits devraient permettre aux propriétaires privés d'améliorer et de rénover environ 200.000 logements anciens situés notamment en milieu rural ou dans des logements vétustes en centre ville.

Abordant le soutien accordé au logement locatif social, le rapporteur pour avis a indiqué que le projet de budget pour 1996 tendait à maintenir l'effort engagé en 1995 pour soutenir le logement locatif social, soit 80.000 prêts locatifs aidés (PLA).

De même, a-t-il précisé, le programme de réhabilitation de 600.000 logements du parc locatif social serait poursuivi dans les mêmes conditions qu'en 1995, à hauteur de 120.000 primes à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale (PALULOS) pour 1996.

S'agissant des aides à la personne, **M. William Chervy, rapporteur pour avis**, a noté qu'elles enregistraient une progression légèrement ralentie.

Les concours de l'État à leur financement devraient s'établir à 27,4 milliards de francs en 1996, soit une progression de 4,9 %, cette augmentation des crédits résultant de l'accroissement du nombre des allocataires.

Le rapporteur pour avis a souligné que l'explosion des aides (+ 40 % en francs constants de 1990 à 1995) était due pour une large part à l'explosion des aides à la personne dont bénéficie aujourd'hui près d'un tiers des ménages soit la proportion la plus élevée des pays européens. Il a relevé que l'Inspection des finances avait d'ailleurs dénoncé les abus et les inégalités de ce système et préconisé la révision ainsi qu'une fusion des régimes, un barème unique et un ciblage plus fin sur les ménages modestes.

Outre les mesures prévues dans le dernier collectif, il a précisé que le projet de loi de finances pour 1996 prévoyait la prorogation d'un an de la réduction d'impôt sur le revenu pour dépenses de grosses réparations et d'amélioration des logements.

M. William Chervy, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les principales innovations de la nouvelle politique du logement : la réforme de l'accès sociale à la propriété et la contribution des bailleurs sociaux au budget de l'Etat.

La réforme de l'accès sociale à la propriété a déjà été longuement exposée par le ministre devant la commission et à l'occasion d'une déclaration suivie d'un débat en séance publique au Sénat le 4 octobre dernier.

Les principales modalités de cette réforme tiennent en deux volets : le prêt à taux zéro et le dispositif de sécurisation.

Le prêt à taux zéro est destiné à remplacer le PAP pour les achats de logements neufs ou anciens nécessitant des travaux importants. Son montant est modulé (100.000 F en province et 140.000 F en Ile-de-France, plus 10.000 francs par enfant à charge). La durée de remboursement du prêt varie en fonction du revenu et sera d'autant plus longue que celui-ci est plus faible. Le plafond de ressources prévu sera en moyenne de 4,5 fois le SMIC, contre 3,5 pour le PAP, et variera selon la taille de la famille et la zone géographique concernée. Les crédits prévus pour sa mise en oeuvre sont de 6,9 milliards de francs en autorisations de programme, et 3,2 milliards de francs en crédits de paiement. Ils devraient permettre d'octroyer 120.000 prêts par an, lesquels ne seront pas contingentés.

Cette nouvelle dépense budgétaire sera couverte par un redéploiement des crédits et dépenses fiscales existants.

En outre, une contribution de 900 millions de francs versée en 1996 par les organismes habilités à recueillir le

1 % logement, viendra abonder le fonds pour l'accession sociale, créé en loi de finances rectificative pour 1995.

Les prêts complémentaires qui seront associés au prêt zéro pourront être des prêts d'accession sociale (PAS) : 220 millions de francs sont inscrits en 1996 pour augmenter la dotation du fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS).

Le PAS donnera également lieu à un mécanisme de sécurisation contre le risque chômage, tant pour l'achat du neuf que pour celui de l'ancien. Un emprunteur dont les ressources n'excèdent pas 3,5 fois le SMIC verra sa mensualité de remboursement réduite d'un tiers entre les dixième et vingt-quatrième mois de chômage, et bénéficiera au-delà d'un relogement prioritaire dans le parc social. Par ailleurs, les partenaires du 1 % logement sont actuellement sollicités pour prendre en charge les différés de paiement entraînés par ce nouveau dispositif.

La réforme de l'accession à la propriété sera financée par un redéploiement des crédits antérieurement consacrés au PAP, par une mobilisation de moyens complémentaires provenant du 1 % logement, par un prélèvement opéré sur les surloyers des HLM et par un recyclage des dépenses fiscales dont bénéficiaient les titulaires de PAP.

M. William Chervy, rapporteur pour avis, a regretté que la contribution d'un milliard qui provient du 1 % logement soit reconduite, alors qu'elle devait avoir un caractère exceptionnel.

Il a également jugé que même si l'on doit souligner le caractère novateur et ambitieux de cette réforme, il conviendra de s'assurer que sa mise en oeuvre n'aboutisse pas, comme par le passé, à accroître le risque de surendettement des ménages modestes. Le succès de cette formule non contingentée ne doit, en effet, pas conduire à des dérapages budgétaires incontrôlés, son application plus large à l'achat de logements anciens contribuerait en outre à réactiver les centres des villes au lieu d'un développement de

constructions individuelles périphériques qui ont un effet urbanistique déstructurant.

Enfin, le rapporteur pour avis a estimé que le nouveau dispositif d'aide sociale à la propriété ne devait pas avoir pour objectif principal de libérer à tout prix des places de logement locatif social, ce qui pourrait porter atteinte à la mixité sociale dans les HLM.

M. William Chervy, rapporteur pour avis, a également évoqué la contribution des bailleurs sociaux au budget de l'État initialement prévue par l'article 9 du projet de loi de finances pour 1996. Cette contribution résulte d'un prélèvement exceptionnel d'environ 600 millions de francs sur les produits financiers de 1995 des offices et sociétés d'HLM et d'une contribution assise sur les logements sociaux occupés par des locataires dont les ressources excèdent de 40 % au moins les plafonds fixés pour l'attribution de ces logements estimée à 400 millions de francs.

Il a indiqué que le principe et l'importance de cette contribution de 1 milliard de francs avaient suscité de vives réactions de la part des responsables de ces organismes qui ne refusent pas l'extension d'un surloyer à la condition que son produit reste affecté au logement social locatif.

Évoquant enfin le projet de loi relatif au supplément de loyer de solidarité, **M. William Chervy, rapporteur pour avis**, a estimé que si le principe d'une contribution supplémentaire obligatoire des locataires d'HLM dépassant de manière significative les plafonds de ressources est fondé, du fait notamment d'un droit incontestable au maintien dans les lieux, cette contribution devrait exclusivement permettre aux organismes de mobiliser les ressources nécessaires au développement de la construction locative sociale. Il a ajouté que le produit des surloyers devrait ainsi rester acquis au logement social et aux organismes qui ont besoin de toutes leurs recettes pour accomplir l'ensemble de leurs missions et non combler quelque

trou budgétaire ou alimenter le nouveau régime d'accès à la propriété.

Sous réserve de ces observations, le rapporteur pour avis a proposé à la commission de donner un avis favorable au budget du logement pour 1996.

A l'issue de cette présentation, **M. Jean Huchon** s'est interrogé sur la différence qui existe entre le montant des crédits distribués par l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et le produit de la taxe additionnelle perçue pour son financement qui excède, en effet, largement les 2,25 millions de francs distribués par l'agence au titre de l'amélioration de l'habitat.

Répondant à une question de **M. de Menou**, **M. William Chervy**, rapporteur pour avis, a confirmé que les 20.000 prêts locatifs aidés très sociaux (PLATS) se décomptaient sur les 80.000 PLA qui seraient distribués.

M. Bernard Dussaut a regretté que les crédits consacrés à la PALULOS n'augmentent pas, alors même qu'ils permettent aux collectivités de réaliser des logements. Il a relevé, à cet égard, que du fait de la non éligibilité de ces opérations au fonds de compensation de la TVA (FCTVA), l'État percevait plus de TVA qu'il ne versait d'aides au titre de la PALULOS.

M. William Chervy, rapporteur pour avis, a déclaré partager cette opinion.

M. Félix Leyzour a souligné que les crédits d'intervention publique enregistraient une légère hausse par rapport au budget initial, mais que l'on observait une baisse de 4,5 % du montant des crédits destinés à la PALULOS. Il a rappelé les besoins importants qui existent en matière d'amélioration de l'habitat et l'incidence immédiatement positive de ces aides sur la croissance de l'activité et de l'emploi.

La commission a alors décidé, conformément aux propositions de son rapporteur pour avis, de donner un avis

favorable à l'adoption des crédits consacrés au logement dans le projet de loi de finances pour 1996.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean-Marie Rausch sur le budget de la recherche pour 1996.

Il a tout d'abord indiqué que, pour 1996, les moyens de paiement du budget civil de recherche et de développement (BCRD) -qui regroupe l'ensemble des dotations consacrées à ce secteur, à l'exception des crédits militaires- s'élevaient, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, à 53,09 milliards de francs contre 52,36 milliards de francs, soit une progression de 1,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 (LFI) et de 2,4 % par rapport à la loi de finances rectificative du mois de juillet. Il a ensuite mis en évidence que l'évolution en moyens d'engagement (dépenses ordinaires et autorisations de programme) faisait également apparaître une hausse de l'ordre de 1,4 % par rapport à la LFI.

Après avoir fait remarquer qu'au sein de ces enveloppes, le montant des dépenses ordinaires augmentait de 4,1 % d'un exercice à l'autre, tandis que celui des autorisations de programme et celui des crédits de paiement traduisaient, tous deux, une diminution de 1,8 %, il a expliqué que ces tassements résultaient, en grande partie, de l'achèvement d'un certain nombre de programmes d'aéronautique civile.

Au-delà des variations arithmétiques des dotations, **M. Jean-Marie Rausch, rapporteur pour avis**, s'est attaché à souligner l'effort d'assainissement et de clarification des engagements de l'Etat en faveur de la recherche. Ainsi, en 1996, se trouvera résorbé le décalage qui s'était accentué, d'année en année, entre les autorisations de programme et les crédits de paiement et qui, au total, pour l'ensemble du BCRD, avait conduit à la création d'un "déficit de couverture" de trois milliards de francs au début de 1993.

Le rapporteur pour avis a ensuite signalé que les crédits inscrits au titre de la recherche au budget " éducation nationale, enseignement supérieur, recherche et formation professionnelle " connaissent une évolution globale tout à fait parallèle à celle du BCRD. S'élevant à 28,8 milliards en dépenses ordinaires et crédits de paiement, ils enregistrent une hausse de 3,1 %.

Il a considéré que ces dotations traduisaient, notamment, une volonté marquée de renforcer le fonds de la recherche et de la technologie (FRT) dont la situation alarmante avait été confirmée à la commission, lors de l'audition, au mois de juillet dernier, de Mme Elisabeth Dufourcq, alors secrétaire d'Etat chargé de la recherche. Sous l'effet de la diminution au cours des années antérieures des crédits l'abondant, ce fonds -qui apporte un soutien à la recherche menée en partenariat entre les entreprises et les organismes publics de recherche- n'était plus, au mois de juillet dernier, en mesure de tenir ses engagements. Le montant de ses impayés s'était progressivement alourdi, depuis 1990, pour atteindre près d'un milliard de francs à la fin de 1994.

M. Jean-Marie Rausch, rapporteur pour avis, a rappelé que cette contraction des moyens d'action du fonds, très préjudiciable à nos entreprises, risquait de créer, à terme, une dangereuse asphyxie de certains programmes de recherche et que cette situation avait amené la commission à souhaiter que la crédibilité du fonds soit restaurée. Aussi, s'est-il satisfait que ce souhait ait été étendu, les dotations, pour 1996, du FRT augmentant de plus de 30 % en moyens d'engagement et en moyens de paiement.

Puis le rapporteur pour avis a fait le point sur le développement de la recherche en région qui est l'un des axes importants de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Il a déclaré avoir, en ce domaine, trois motifs de satisfaction et un motif d'interrogation.

Le premier motif de satisfaction réside dans la bonne mise en oeuvre des décisions des derniers comités interministériels de l'aménagement du territoire (CIAT) concernant la localisation en province d'emplois de chercheurs. Sur un objectif de plus de 2.200 emplois à implanter hors de l'Ile-de-France, avant fin 1996, près de 1.500 étaient déjà occupés à la fin de 1994.

Le deuxième motif de satisfaction découle de l'évolution, de 1991 à 1994, des affectations géographiques des dotations du ministère chargé de la recherche, puisque cette évolution va dans le sens d'un meilleur équilibre territorial des moyens de recherche. Alors que l'ensemble des dotations affectées par le ministère augmente de 7 % sur l'ensemble de la période, celles réservées à la région qui s'en voit attribuer près de la moitié -l'Ile-de-France- diminuaient de 2 %, tandis que dans les autres régions -à l'exception de trois comptant parmi les mieux dotées-, on note une augmentation des crédits distribués dans une proportion très souvent supérieure au pourcentage d'augmentation de l'enveloppe globale.

Enfin, pour le rapporteur pour avis, un troisième motif de satisfaction découle de l'implication croissante des collectivités locales dans l'effort de recherche. De fait, 19 régions métropolitaines sur 22 se sont dotées d'un comité consultatif régional de recherche et de développement technologique et, d'une manière générale, la part du budget régional consacrée à la recherche oscille entre un peu moins de 1,5 % et un peu plus de 4 %.

C'est, en revanche, la qualité des statistiques permettant d'apprécier la mise en oeuvre de l'objectif fixé pour la recherche par la loi d'orientation relative à l'aménagement du territoire qui a été la source de son interrogation.

M. Jean-Marie Rausch, rapporteur pour avis, a indiqué qu'à première vue, là encore, la tendance apparaissait orientée dans le sens souhaité par le Parlement, puisque les chiffres fournis par le ministère en réponse à ses questions tendent à démontrer une accentuation de la

régionalisation des effectifs de la recherche publique civile : entre 1992 et 1993, dernières années connues, le nombre de chercheurs installés en Ile-de-France avait augmenté faiblement (+ 131), mais son importance dans l'ensemble des effectifs pris en compte diminuait de 0,9 %.

Cependant, les données sur lesquelles s'appuie cette appréciation favorable ne lui sont pas apparues entièrement satisfaisantes, notamment du fait que la connaissance de l'affectation régionale des chercheurs est encore partielle. De fait, les effectifs de plusieurs fondations de recherche civile et ceux participant à la recherche pour la défense nationale sont évalués uniquement au niveau national.

Dans ces conditions, le rapporteur pour avis a jugé qu'il était pour le moins délicat de vérifier le respect de l'orientation définie par la loi du 4 février 1995.

En conséquence, **M. Jean-Marie Rausch, rapporteur pour avis**, a déclaré que, lors des débats budgétaires, il demanderait, avec la plus grande insistance, que les mesures nécessaires soient prises, afin qu'il soit possible au Parlement de contrôler, dans des conditions satisfaisantes, l'application de la loi d'orientation dans le domaine de la recherche.

Il a conclu son propos en demandant à la commission de donner un avis favorable pour le vote des crédits de la recherche.

A l'issue de cette présentation, **M. Rémi Herment** a souhaité savoir si les moyens dont disposait l'association nationale pour les déchets radioactifs relevaient du budget de l'Etat. Le rapporteur pour avis s'est engagé à interroger le ministre à ce propos.

M. Félix Leyzour s'est, quant à lui, demandé s'il était possible d'obtenir le montant des crédits de recherche civile participant indirectement et, en partie, à des programmes de recherche militaire. Il a, par ailleurs, souhaité obtenir des précisions sur la place de la recherche française dans le monde.

M. Jean-Marie Rausch, rapporteur pour avis, a indiqué que la recherche française occupait la quatrième place dans le monde et que le “jaune” consacré à l’effort de recherche, publié à la fin de chaque exercice, fournissait des informations détaillées sur ce point. En ce qui concerne la première question, il a expliqué que la distinction entre recherche civile et recherche militaire était souvent délicate à opérer.

La commission a décidé de donner un avis favorable à l’adoption des crédits relatifs à la recherche inscrits dans le projet de budget pour 1996.

Puis, la commission a procédé à l’examen du rapport pour avis de **M. Louis Minetti sur le budget de la consommation et de la concurrence pour 1996.**

A titre liminaire, **M. Louis Minetti, rapporteur pour avis**, a indiqué qu’avec une enveloppe globale d’un peu plus d’un milliard de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, les dotations réservées à la consommation et à la concurrence dans le projet de loi de finances pour 1996 augmentaient de quelque 2,64 % par rapport à celles figurant en loi de finances initiale pour 1995.

Au sein de cette enveloppe, les dépenses en personnel de la direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) croissent de près de 40 millions de francs (+ 5,35 %).

En revanche, avec une diminution en valeur de 6,1 millions de francs, les subventions réservées à l’Institut national de la consommation (INC) et aux associations de consommateurs marquent une baisse de près de 7 %.

Le rapporteur pour avis a estimé que la situation de l’Institut national de la consommation demeurerait très pré-occupante puisque, malgré le plan de redressement qui a entraîné le départ de 40 de ses 130 agents, l’organisme devrait achever l’année avec un déficit actuellement estimé à 15 millions de francs.

Il s'est, en conséquence, demandé si la subvention fortement contractée prévue pour l'an prochain permettrait de couvrir les besoins de financements.

Après avoir souligné que les dotations attribuées aux associations agréées de consommateurs étaient en baisse continue depuis 5 ans, étant passées de plus de 70 millions de francs pour 1992 à 55 millions dans le projet de budget, **M. Louis Minetti, rapporteur pour avis**, a évoqué les problèmes que posait, par ailleurs, une certaine fragmentation structurelle du mouvement consumériste.

Il a ensuite présenté l'impact qu'avait eu la mise en oeuvre de la loi du 31 décembre 1989 relative au surendettement des particuliers et des familles (365.000 dossiers présentés aux commissions de surendettement, au 31 décembre 1994). Il a insisté sur le fait qu'aujourd'hui, le surendettement se révélait résulter bien davantage d'une insuffisance de ressources pour faire face aux dépenses de la vie courante que d'un excès d'endettement bancaire.

Dans le domaine du droit communautaire, il a précisé que la proposition de directive sur la publicité comparative, qui avait suscité des observations critiques au sein de la commission, ne devrait pas être adoptée dans un proche délai et s'en est félicité.

Puis, le rapporteur pour avis a considéré que la politique de la consommation devait contribuer à résorber les problèmes de gestion des déchets domestiques.

Après avoir précisé que son rapport écrit s'attachait tout particulièrement à étudier la perspective d'une réforme partielle de l'ordonnance du 1er décembre 1986 sur la liberté des prix et de la concurrence, qui constitue aujourd'hui le fondement juridique de la politique de concurrence suivie en France depuis neuf ans, **M. Louis Minetti, rapporteur pour avis**, a imputé à l'extension croissante des relations entre producteurs et distributeurs, l'interrogation actuelle sur le cadre juridique régissant les relations entre l'industrie et la grande distribution.

Il a rappelé que le rapport de la mission d'information sur le marché des fruits et légumes -dont MM. Jean Huchon et Jean-François Le Grand étaient rapporteurs et dont lui-même était président- avait mis en évidence le poids écrasant que la grande distribution faisait peser sur l'ensemble de cette filière.

Il a ensuite porté à l'attention de la commission que, pour remédier aux déséquilibres constatés, le Gouvernement élaborait actuellement un texte législatif, dont l'objet était de mieux encadrer les rapports entre les producteurs et les distributeurs, ainsi que, par ailleurs, les activités para-commerciales.

Puis, devant l'évolution contrastée des crédits réservés à la concurrence et à la consommation dans le projet de loi de finances pour 1996, **M. Louis Minetti, rapporteur pour avis**, a proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

M. Alain Pluchet a alors fait remarquer que ce n'était pas l'importance des subventions publiques, mais l'aptitude à mobiliser les consommateurs qui faisait la force des organisations consuméristes. Rappelant également l'augmentation flatteuse des crédits de la DGCCRF, il a, au contraire du rapporteur pour avis, souhaité que la commission donne un avis favorable.

M. Charles Revet s'est, quant à lui, demandé s'il existait un rapport comparant les procédures de passation des marchés publics en vigueur dans les différents pays de l'Union européenne. Il a dénoncé les dégâts causés par les grandes chaînes de distribution sur le commerce de proximité et s'est alarmé de leurs incidences sur l'emploi, au cours des vingt dernières années. Il a aussi estimé qu'il fallait faire preuve d'une attitude plus cohérente à l'égard des anabolisants puisque, alors que leur emploi est interdit en France pour les animaux d'élevage, on autorise l'importation de viande provenant des bêtes élevées dans des pays -tels les Etats-Unis- où cette interdiction n'a pas cours, créant ainsi des distorsions de concurrence.

En réponse, **M. Louis Minetti, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il ne connaissait pas de rapport faisant ce point sur le droit des marchés publics dans la Communauté, mais qu'au cours des débats budgétaires il demanderait qu'une étude soit faite en ce sens, et qu'il interrogerait également le ministre sur la question des anabolisants.

La commission a ensuite donné un **avis favorable aux crédits inscrits au titre de la concurrence et de la consommation dans le projet de loi de finances pour 1996**.

Puis la commission a procédé à la **nomination de M. Bernard Hugo** comme **rapporteur** de la **proposition de loi n°41 (1995-1996)** présentée par M. Pierre Lafitte concernant la **lutte contre la pollution atmosphérique** et le développement de l'industrie du **véhicule électrique**.

La commission a ensuite procédé à la **désignation de :**

- **MM. Jean François-Poncet et Gérard Larcher**, en qualité de **candidats** proposés à la nomination du Sénat, pour représenter celui-ci au sein du **conseil national de l'aménagement et du développement du territoire** ;

- **MM. Pierre Hérisson et Gérard Delfau**, en qualité de **candidats** proposés à la nomination du Sénat, pour représenter celui-ci au sein de la **commission supérieure du service public des postes et télécommunications**.

Puis, **M. Gérard Larcher** a présenté une **communication** sur la suite à donner à son **rapport d'information** relatif à l'**avenir du secteur des télécommunications**.

Il a rappelé l'écho qu'avait obtenu ce rapport, approuvé par la commission le 30 novembre 1993. Il a ensuite souligné que les évolutions commerciales et tech-

nologiques qui avaient déjà été analysées il y a deux ans, comme de nature à bouleverser l'organisation traditionnelle de ce secteur, s'étaient depuis précisées et que leurs conséquences à court et moyen terme pour France Télécom, pouvaient désormais être mieux appréhendées.

Ainsi le phénomène de la mondialisation du marché et son corollaire en termes de développement d'alliances internationales et d'organisation planétaire des réseaux se sont-ils amplifiés.

En ce sens il a considéré que la prochaine privatisation partielle de Deutsche Telekom constituait un événement d'importance, dont on se devait, en France, de tenir le plus grand compte.

De même, il a estimé que les mutations technologiques en cours, notamment l'émergence des techniques, des supports et des produits multimédia, allaient effacer les frontières existant entre des secteurs économiques et des métiers jusqu'alors séparés : les télécommunications, l'audiovisuel et l'informatique.

Il a insisté sur le fait que les effets possibles de ces transformations inévitables inquiétaient fortement les personnels de France Télécom. Il a aussi vigoureusement fait valoir que les pouvoirs publics se devaient de veiller à ce qu'elles n'impliquent pas une remise en cause de la notion de service public et de la politique d'aménagement du territoire.

A ce propos, il a dénoncé le risque de constitution d'un " croissant aride des autoroutes de l'information ", qui pourrait résulter d'une insuffisante vigilance en ce domaine.

Cependant, la nécessité de maintenir les acquis du passé ne doit pas, selon lui, conduire à rester sur les succès d'aujourd'hui et à défendre la conservation d'un certain statu-quo. Il s'est notamment demandé si l'Etat était " l'actionnaire idéal " à même de garantir à France Télécom la réactivité et la souplesse commerciale, que son nouvel environnement allait lui imposer. Il a également mis

en garde contre le danger d'un effritement de ses excellentes positions actuelles (4ème opérateur mondial), si les mesures d'adaptation qui s'imposent n'étaient pas prises à temps.

A ce propos, il a dénoncé l'emploi du terme de " privatisation " pour désigner l'éventuelle modification du statut de l'opérateur public, puisque nul ne propose de transformer France Télécom en entreprise privée. Selon lui, il conviendrait davantage de parler de " sociétisation ", du fait qu'il est simplement envisagé d'en faire une société anonyme détenue majoritairement par l'Etat.

Il a estimé que, dans la continuité de son rapport de 1993, il était indispensable d'explorer plus avant cette dernière voie, afin de déterminer dans quelle mesure elle permettrait d'assurer, à la fois, la modernisation de l'entreprise et l'apaisement des craintes de ses personnels.

Puis, évoquant la réforme législative concernant les télécommunications annoncée pour l'an prochain et celle - éventuelle- du statut de France Télécom, **M. Gérard Lar-cher** a proposé d'élaborer, pour le mois de février 1996, un rapport d'information sur les défis lancés à France Télécom.

Il a fait valoir qu'un tel rapport fournirait à la commission -mais aussi au Sénat- des éléments d'appréciation pouvant utilement contribuer à enrichir ses réflexions, lorsqu'elle aura à examiner les réformes précitées.

Il a indiqué que pour mener à bien ses travaux, il envisageait de procéder à un programme d'une quarantaine d'auditions, celles de l'ensemble des organisations syndicales de France Télécom notamment. Il a aussi fait valoir qu'il lui serait nécessaire de rencontrer les autorités communautaires en charge du secteur des Télécommunications, ainsi que les responsables des grands partenaires commerciaux de France Télécom et ceux en charge de certaines instances étrangères de régulation du marché.

Il a enfin tenu à informer la commission que, parallèlement à ce travail, il envisageait, dans le cadre du groupe

d'études sur l'avenir de la Poste et des télécommunications dont il est le président, de mener une étude sur " la Poste et ses marchés face à l'évolution technologique et à ses missions de service public ".

A la suite de cet exposé, **M. Félix Leyzour** a souhaité que la commission dans son ensemble, puisse y être associée, à la demande de M. Gérard Larcher, et qu'à cette fin certaines des auditions qu'il envisageait puissent être organisées en séance plénière.

M. Jean François-Poncet, président, s'est déclaré en accord complet avec M. Gérard Larcher estimant qu'il s'agissait de trouver une " voie moyenne " entre les nécessités de l'adaptation de France Télécom à la mondialisation de ses activités et les souhaits exprimés par la majorité de ses personnels.

Tout comme **M. Gérard Larcher**, il a considéré que la demande de M. Félix Leyzour était fort judicieuse. Il a toutefois considéré qu'il ne serait possible d'y donner suite qu'à compter du 15 janvier 1996, pour permettre au préalable le bon renouvellement des travaux du groupe de travail formé au sein de la commission, sur l'espace rural.

M. Gérard Delfau a jugé à son tour opportune l'initiative de M. Gérard Larcher. Il a considéré qu'il fallait " inventer quelque chose " qui puisse satisfaire à toutes les exigences exposées. Il a toutefois rappelé qu'il était de ceux qui avaient défendu la loi de 1990 relative à l'organisation du service public des télécommunications en espérant qu'elle serait la dernière.

En conclusion, la commission a chargé M. Gérard Larcher d'un rapport d'information sur les défis lancés à France Télécom et les réponses à y apporter.

Au titre des questions diverses, **M. Charles Revet, rapporteur de la proposition de résolution n° 400 (1994-1995)** de M. Pierre Lagourgue concernant la proposition de règlement communautaire n° E-449, **sur l'extension des préférences tarifaires généralisées à certains produits agricoles d'Afrique du Sud**, a présenté

une brève communication sur cette proposition de règlement. Il a rappelé qu'elle avait été adoptée par le Conseil de l'Union le 23 octobre dernier, l'ensemble des chefs de délégation ayant donné leur accord sur le texte proposé par la présidence espagnole, dès le 10 octobre, alors que, compte tenu du renouvellement triennal du Sénat, il n'avait été nommé rapporteur que le 11 octobre.

S'agissant du fond du dossier, il a précisé que la proposition de la Commission européenne tendait à étendre à l'Afrique du Sud le bénéfice du système de préférences généralisées (SPG) pour certains de ses produits agricoles. Cette proposition était très fermement soutenue au niveau européen par les Etats du Nord, alors que la France et les Etats du Sud -dont les producteurs méditerranéens ou d'outre-mer étaient menacés- s'opposaient aux premières propositions de la Commission.

Il a indiqué qu'au niveau national, le ministère des affaires étrangères était très favorable à cette proposition, contrairement aux ministères " techniques " concernés ; celui de l'agriculture et celui de l'outre-mer, qui demandaient que plusieurs produits sensibles (le maïs doux, les fruits en conserve, le jus d'ananas, les jus de fruits de la passion ou de goyaves) soient retirés de la liste.

Il a relevé que la proposition de la présidence espagnole, devenue règlement du Conseil, donnait satisfaction aux demandes françaises, sauf pour certaines catégories de jus d'ananas, dès lors en particulier qu'il avait été clairement indiqué que ces concessions tarifaires ne préjugeraient pas des négociations ultérieures sur la révision générale du système de préférences tarifaires agricoles, ni de l'accord de commerce et de coopération en cours de négociation entre l'Afrique du Sud et l'Union européenne.

Il a, enfin, estimé que, même si l'accord préservait les intérêts agricoles et douaniers de la France, il n'était pas logique d'accorder à l'Afrique du Sud les mêmes concessions tarifaires qu'aux pays en voie de développement.

En tout état de cause, il a indiqué que cet accord ne constituait qu'un aménagement mineur, sans commune mesure avec les dangers que font peser les négociations en cours sur la révision du système de SPG agricole et sur l'accord de coopération et de commerce avec la République sud-africaine.

M. Jean François-Poncet, président, a souligné que cette proposition d'acte communautaire ne constituait " qu'un cas particulier d'un problème plus général " : celui de l'octroi ou du maintien du système de préférences tarifaires généralisées à des pays que leur niveau de développement économique ne devrait pas ou ne devrait plus conduire à traiter comme des pays en voie de développement (PVD). Il a souhaité que la commission puisse être informée régulièrement de ce dossier " qui la concerne au premier chef ". Il a estimé que l'économie de l'Afrique du Sud était, " à bien des égards, comparable à la nôtre " et que les concessions tarifaires accordées s'expliquaient, en réalité, par le souci politique de favoriser " l'expérience de coexistence raciale unique au monde, " en cours dans ce pays.

Suivant la proposition de son président et après l'intervention de **M. Charles Revet**, la commission a décidé de confier à celui-ci la mission de faire une communication ultérieure sur les problèmes posés par le système de préférences généralisées, dans son ensemble et l'état d'avancement des négociations communautaires en la matière.

Au cours d'une seconde séance, tenue l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme** et de **Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'état aux transports**, sur le projet de loi de finances pour 1996.

Evoquant la récente formation du Gouvernement, **M. Jean François-Poncet, président**, après avoir précisé la nouvelle configuration des attributions du ministre,

a salué son expérience et sa sensibilité à la politique d'aménagement du territoire, à laquelle les actions en faveur du logement et du tourisme, secteurs dont il a désormais la charge, concourent de façon essentielle.

Après avoir successivement rappelé l'action initiée par le Général de Gaulle et mise en oeuvre par M. Olivier Guichard en matière d'aménagement du territoire, " l'abandon du tissu interstitiel " du territoire consenti par l'Etat pendant un temps et le grand débat national puis la loi d'orientation, dont le Gouvernement de M. Edouard Balladur a donné l'impulsion à compter de 1993, **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, a rappelé que le ministère de l'aménagement du territoire était désormais confié à M. Jean-Claude Gaudin, mais que l'aménagement du territoire restait un objectif du " grand ministère économique " qui lui était confié.

Précisant que le budget des transports devait contribuer comme les autres, par sa rigueur, à l'effort de redressement des finances publiques et ne pas avoir d'incidence négative sur la croissance, en tant que donneur d'ordres aux entreprises du bâtiment et des travaux publics et en tant qu'aménageur national, **M. Bernard Pons ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme** a indiqué que, malgré la crise des finances publiques, il n'était pas concevable de donner un coup d'arrêt brutal à l'effort en matière d'infrastructures, dès lors que celles-ci conditionnent le développement économique.

Il a dégagé les " priorités essentielles " de son budget : l'emploi, l'aménagement du territoire et l'usager.

Concernant l'emploi -qu'il soit, public ou privé- le ministre a rappelé que son ministère avait supprimé 14.700 postes de travail depuis 1983, principalement dans les services territoriaux, et supprimerait encore 900 postes cette année. Le budget pour 1996 marquera, selon lui, une " rupture nette ", avec seulement 200 suppressions

d'emplois qui porteront pour l'essentiel sur les services centraux. Le ministre a salué le terme mis à l'hémorragie d'emplois qui a frappé les services territoriaux de l'équipement. Rappelant l'importance du maillage du territoire que réalisent les subdivisions de l'équipement, les parcs et les centres d'exploitation, il a affirmé qu'en maintenant l'emploi dans ces services, et en ne cédant pas à la facilité des économies dans ce domaine, il avait souhaité donner un contenu concret à l'aménagement du territoire.

Le budget routier pour 1996, qui intéresse aussi bien les élus que les entreprises de travaux publics, s'établira, a indiqué le ministre, à 9,7 milliards de francs, en progression de 5,7 % sur le budget de 1995.

Le même souci de l'emploi et de l'activité industrielle a conduit le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, à demander au Premier ministre la reprise de la politique d'avances remboursables aux entreprises de construction aéronautique. En effet, aucun programme nouveau n'a, a-t-il rappelé, été soutenu depuis 1989. En 1996, l'Etat reprendra cette politique en direction de la société nationale d'études et de construction de moteurs d'avions (SNECMA), pour laquelle 186 millions de francs ont été réservés au titre du moteur " CFMXX ", et de l'Aérospatiale, pour laquelle 40 millions de francs sont prévus au titre du projet " avion de cent places ".

Soulignant une nouvelle fois la priorité accordée à l'aménagement du territoire, **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme** a indiqué qu'il avait réuni, sous sa présidence, le comité de gestion du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), pour la première fois le 23 octobre dernier.

Le ministre, abordant la troisième priorité définie -la satisfaction et la sécurité des usagers des transports- a rappelé ses initiatives en matière de sécurité routière. Il a ajouté que la sécurité était son " souci constant sur toutes

les lignes de ce budget ". Il en va ainsi, notamment, des crédits de formation des transporteurs routiers (20 millions de francs par an), de l'équipement des services de contrôle (+ 11 millions de francs), de la modernisation de l'exploitation de la route (153 millions de francs, soit une progression de 3,3 %), et de la sécurité et de la signalisation maritimes (49 millions de francs, soit une progression de 6 %). Un effort particulier est, a-t-il indiqué, également fait sur le budget de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), en matière de sécurité aérienne.

La satisfaction des usagers est, enfin, jugée " essentielle " par le ministre qui a rappelé avoir récemment installé un comité des usagers du transport aérien. Le comité sera, selon lui, un lieu de concertation et d'organisation de l'information des passagers, notamment en ce qui concerne les retards des vols.

Au terme de cette présentation, jugée par lui même " un peu transversale " du projet de budget pour 1996, le ministre s'est appliqué à décrire chacune des grandes actions budgétaires.

Le budget des transports terrestres s'établit, a -t-il indiqué, à 46 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement. Il a évoqué les dotations du FARIF et du FITTVN consacrées aux transports collectifs, aux transports ferroviaires et aux voies navigables.

Les concours à la SNCF s'établissent à plus de 37 milliards de francs. A ce stade, a précisé **M. Bernard Pons**, ils ont été calculés selon les critères de l'ancien contrat de plan, dans l'attente de la signature du nouveau contrat.

Les subventions aux transports collectifs sur le budget général s'élèvent à 989 millions de francs, dont 586 millions de francs pour les villes de province (+ 2 %) et 403 millions de francs pour l'Île-de-France.

L'indemnité compensatrice versée aux transports collectifs en Île-de-France s'établit à 5,1 milliards de francs, en réduction, a souligné le ministre, de 700 millions de francs par rapport à 1995.

M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, a rappelé que le Gouvernement proposait par ailleurs de relever le versement transport à due-concurrence (article 61 du projet de loi de finances pour 1996).

Enfin, le ministre a annoncé qu'il était prévu de consacrer 276 millions de francs, sur le FITTVN, à l'entretien et à la modernisation des voies navigables.

Le budget des routes s'élève a indiqué **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, à 9,7 milliards de francs en moyens d'engagement (+ 5,7 % par rapport au projet de loi de finances rectificative pour 1995) et à 9,8 milliards de francs en moyens de paiement (+ 14 %).

A l'intérieur de cette dotation globale, a-t-il observé, les crédits du budget général diminuent de 6 % en moyens d'engagement et augmentent de 7 % en moyens de paiement. Ceux du FITTVN augmenteront de 1 milliard de francs, en conséquence de la majoration de la taxe autoroutière proposée à l'article 28 du projet de loi de finances pour 1996.

A ce sujet, le ministre a évoqué le problème qui s'était posé lors de la préparation du budget. Les exigences de maîtrise du déficit public imposaient, a-t-il indiqué, une réduction des crédits routiers, mais les objectifs d'aménagement du territoire et les préoccupations en matière d'emploi dans les entreprises de travaux publics, ont conduit à majorer les recettes pour poursuivre l'effort en matière d'infrastructures. Ce dossier est, selon le ministre, typique des choix à opérer.

Le budget de la mer est, a indiqué **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, de 6 milliards de francs. Hors dotation à l'établissement national des invalides de la marine (4,5 milliards), il progresse de 3,2 % par rapport au projet de loi de finances rectificative pour 1995. Les crédits consacrés au fonctionnement des services diminuent, a

observé le ministre, de 3 % mais leur modernisation se poursuivra avec la montée en puissance des unités littorales des affaires maritimes (ULAM). Les crédits pour la construction des vedettes des ULAM augmentent de 12 % et ceux consacrés à la formation professionnelle sont stables, à 107 millions de francs.

Les dotations consacrées aux ports autonomes s'établissent, selon le ministre, à 394 millions de francs contre 371 millions de francs dans la loi de finances rectificative pour 1995 et ceux consacrés aux ports maritimes sont stabilisés à 38,8 millions de francs. Les crédits d'investissement des ports atteignent 169 millions de francs en autorisations de programme, soit un progrès de 2 % par rapport aux moyens disponibles en 1995.

Enfin, le ministre a indiqué que les crédits consacrés à la flotte de commerce s'établissaient à 240 millions de francs pour l'aide à l'investissement ainsi que l'aide à la consolidation et à la modernisation. Il a souligné que cette dotation, doublée en 1995, était maintenue à ce niveau en 1996.

Le comité interministériel de la mer, qui s'est réuni le 26 octobre sous la présidence du Premier ministre, a adopté certaines mesures jugées par le ministre " importantes " pour les ports et la marine marchande.

Abordant le budget de l'aviation civile qu'il a jugé " complexe " puisqu'il comprend outre le budget annexe, les crédits de construction aéronautique inscrits sur le budget général, et le fonds de péréquation des transports aériens qui est un compte d'affectation spéciale, **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme** a précisé que le budget annexe de l'aviation civile s'élevait à 7,6 milliards de francs, en augmentation de 6 % par rapport à 1995, pour accompagner l'évolution du trafic aérien. La subvention du budget général est reconduite en francs courants (260 millions de francs) ; les redevances de navigation aérienne sont en réduction pour tenir compte de la situation des

compagnies (- 0,1 % au titre de la redevance pour services terminaux et - 3,4 % au titre de la redevance de route). La taxe de sécurité et de sûreté est, quant à elle, majorée de 1 franc, et réduite à due concurrence pour la partie qui alimente le fonds de péréquation.

S'agissant des dépenses, **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme** a relevé les économies faites sur le fonctionnement (- 4 %) afin de concentrer l'effort sur les emplois et les investissements. Il a indiqué qu'il était prévu de créer 187 emplois, affectés au secteur de la navigation aérienne, et de poursuivre l'effort de modernisation en ce domaine avec 1,3 milliard 385 millions de crédits d'investissement. L'équipement et la sûreté des aérodromes, dont l'état suscite la " préoccupation " du ministre, feront l'objet d'une attention toute particulière dans le cadre d'un programme de 600 millions de francs d'investissement.

Enfin, a indiqué le ministre, les crédits consacrés à la construction aéronautique seront de 1,5 milliard de francs en autorisations de programme et 1,8 milliard de francs en crédits de paiement. Ils connaissent, selon lui, une évolution " très contrastée " avec, d'un côté, l'achèvement du soutien aux anciens grands programmes venus normalement à échéance, ce qui entraîne une baisse, qualifiée par lui de " mécanique ", de 874 millions de francs et, de l'autre, la reprise de la politique d'avances remboursables avec l'inscription de 226 millions de francs de crédits nouveaux. **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme** a souligné l'importance de cette décision qui, selon lui, marque la volonté du Gouvernement de renouer avec une politique ambitieuse.

A l'issue de cet exposé, **M. Jean François-Poncet, président**, s'est enquis de la consommation des crédits du fonds de péréquation des transports aériens (FPTA) en 1995. Rappelant que la taxe de 4 francs, perçue sur les compagnies par passager transitant en France, avait permis d'abonder, pour 1995, le fonds à hauteur de 130 mil-

lions de francs, il a observé que les compagnies n'en avaient pas encore bénéficié.

M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, confirmant le montant du produit de la taxe, a précisé que ce crédit était susceptible de report. Il a indiqué qu'une négociation, à l'arbitrage du Premier ministre, était en cours, où sont impliqués le ministère des finances et le secrétariat général pour le comité interministériel (SGCI). Il a confirmé qu'au titre de 1995, des propositions seraient faites au comité de gestion du fonds.

Il a observé que les lignes aériennes " faisant fonction de service public " avaient parfois des tarifs exorbitants et qu'une péréquation s'imposait.

M. Jean François-Poncet, président, a, pour sa part, souligné que le soutien aux lignes les plus difficiles était trop souvent rendu inévitable à des collectivités locales qui sont déjà, par ailleurs, confrontées à des difficultés financières.

M. Georges Berchet, rapporteur pour avis des crédits des transports terrestres, évoquant l'émotion que suscite, de la part des élus locaux, l'élaboration du contrat de plan Etat/SNCF, a estimé qu'il convenait de prendre en compte les mises en garde du Sénat. Rappelant la prise en charge opérée par l'Etat, il y a quelques années, d'une partie de la dette de la SNCF, il a suggéré que soit constituée une société de cantonnement susceptible d'accueillir quelque cent milliards de dettes que viendraient compenser des actifs jugés sous-utilisés.

Il a, en outre, déploré l'inégalité des aides accordées par l'Etat aux efforts tarifaires de la SNCF en région parisienne et en province.

Evoquant le cas précis de la ligne Paris-Bâle, il a attiré l'attention du ministre sur l'urgence de l'électrification de certaines lignes dont le financement pourrait, éventuellement, être contractualisé.

Soulignant le retard apporté à la conclusion du contrat de plan, il a émis le souhait que la commission en soit saisie pour avis avant sa conclusion définitive.

Il a, enfin, émis la crainte que la " mise sur route " partielle de certains itinéraires ferroviaires n'aboutisse, à terme, à des fermetures définitives de lignes.

En réponse, **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme** lui a successivement précisé, que :

- la situation financière de la SNCF, sanctionnée par un déficit attendu pour 1995 de douze milliards de francs, était effectivement préoccupante mais que la SNCF n'en portait pas toute la responsabilité, eu égard aux quelques 20 milliards de francs par an de dépenses d'investissement en infrastructures qui lui étaient imposés ;

- l'absence de politique commerciale de la SNCF, qui contraste avec sa politique technique de haut niveau, lui impose de se dégager de certaines responsabilités et d'examiner avec rigueur la grille de ses salaires.

Soulignant la différence de point de vue entre la SNCF et le ministère des finances, le ministre a indiqué que, dès que le contrat de plan serait élaboré, il viendrait devant la commission pour en présenter, avant sa conclusion définitive, le contenu. Il a affirmé qu'il fallait se garder de faire état d'hypothèses sans réel fondement compte tenu de réactions possibles des personnels.

Le ministre a jugé que la société de cantonnement était une des formules possibles pour résoudre la question de l'endettement de la SNCF.

Observant que la part financée par l'utilisateur du prix du billet augmentait en région parisienne, le ministre a estimé qu'on ne pouvait faire évoluer cette charge que de façon progressive et que celle-ci devait rester supportable pour les 10 millions d'habitants de l'agglomération parisienne.

Evoquant le récent rapport " Barel " et ses suggestions relatives à la " mise sur route " de certains itinéraires ferroviaires, le ministre a rappelé que l'article 1er de la loi d'orientation sur les transports intérieurs de 1982 prévoyait que le meilleur service devait être assuré à l'utilisateur dans les meilleures conditions économiques possibles.

S'agissant de la ligne Paris-Bâle, **Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'état aux transports**, est convenue également, après avoir évoqué la mission confiée à un expert -M. Moissonnier-, que les disparités d'électrification devraient être atténuées. Elle a indiqué que diverses formules innovantes étaient possibles.

M. Henri Revol s'est alors interrogé sur les futurs projets de ligne à grande vitesse et notamment celui qui concerne le département de la Côte d'Or.

M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme lui a indiqué que le coût de réalisation des trains à grande vitesse (TGV) était désormais tel que tout ne pouvait être réalisé en même temps. Il a rappelé que le Conseil européen avait décidé, à Essen, de privilégier 14 grands projets et que le TGV Est constituait " une priorité "

Evoquant la mission qu'il avait récemment confiée à M. Philippe Rouvillois, le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, tout en saluant l'avance technologique française en matière de grande vitesse, a jugé que " l'honnêteté " imposait d'afficher clairement la programmation des réalisations et de rechercher de nouveaux systèmes de financement.

Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'état aux transports, a, pour sa part, précisé que le schéma directeur des voies ferroviaires à grande vitesse serait actualisé et que le FITTVN contribuerait au financement des réalisations.

M. Jean Pépin, évoquant à son tour le financement des lignes à grande vitesse, s'est enquis de la possibilité de

recourir à la formule de la concession et à des financements étrangers.

M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, répondant par l'affirmative, a confirmé que des contacts avaient été noués avec les autorités helvétiques concernant la future ligne Paris-Genève, sans que ce projet remette, pour autant, en cause le projet de ligne Lyon-Turin.

M. Roger Rinchet, évoquant la future ligne Lyon-Turin, a fait état de la difficulté des traversées routières alpines d'ici à 2010, rendant nécessaire la construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse voire même d'une autoroute ferroviaire. Il a souligné les inconvénients qui résultent de l'actuel gel des terrains de l'emprise sur le tracé futur.

M. Félix Leyzour, après avoir souligné que les concours accordés par l'Etat pour 1996 à la SNCF l'étaient sur la base de l'actuel contrat de plan, a rappelé le rôle de la SNCF en matière de réalisations d'infrastructures au profit de la collectivité.

Regrettant les réductions successives des effectifs, il a émis le souhait que la commission puisse se réunir spécialement pour un examen consultatif du futur contrat de plan.

M. Jean Peyrafitte a alors évoqué la suppression annoncée de 6.000 kilomètres de voies ferrées jugées non rentables. Il a, plus précisément, fait allusion à la desserte de nuit de la ligne Paris-Luchon.

Mme Janine Bardou s'est également inquiétée des suppressions annoncées de lignes qui affecteraient particulièrement le Massif central. Elle s'est interrogée sur l'effet de ces suppressions sur le rétablissement des comptes de la SNCF.

M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme lui a répondu que la " carte Massif central " récemment publiée dans la

presse n'émanait ni de la SNCF, ni du ministère. Il est convenu qu'il y aurait des lignes fermées mais " en regardant de très près " et que de telles fermetures contribueraient, pour partie, à rétablir l'équilibre de la SNCF. Il a estimé que le problème devait être conçu globalement mais qu'un minimum de lignes devait être visé.

M. Francis Grignon, évoquant le TGV " Est européen " s'est enquis de savoir si M. Rouvillois était supposé en reconsidérer l'ordre de priorité.

M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme a alors répondu par la négative.

M. Jean Pourchet, évoquant la ligne ferroviaire unique qui traverse le Jura vers la Suisse, s'est enquis des projets concernant l'axe Dijon-Lausanne-Berne.

M. Jean François-Poncet, président, a alors indiqué que l'examen du futur contrat de plan devrait permettre d'apprécier ligne par ligne les engagements pour l'avenir.

M. Bernard Hugo, déplorant le fléchissement des trafics ferroviaires de marchandises dans son département, a conclu que la totalité du trafic était désormais sur les routes.

M. Jacques de Menou a appelé de ses vœux le développement du transport combiné des marchandises. Il a émis le souhait que les infrastructures rail-route et multimodales soient implantées de façon à favoriser le " Grand Ouest " plutôt que la desserte Nord-Sud.

Mme Anne Heinis, évoquant la ligne Caen-Cherbourg, a déploré l'impossibilité de disposer, de la part de la SNCF, d'informations claires, observation que le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme est convenu partager.

M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme a indiqué,

une fois encore, que toutes les réalisations ne pouvaient se faire en même temps.

Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'état aux transports, a alors confirmé que le projet de TGV Lyon-Turin était, quoique complexe et onéreux, le " plus avancé " et qu'il s'agirait d'un TGV mixte voyageurs/fret financé, pour partie, par des crédits européens. Elle a souligné le caractère " très structurant et intéressant " du projet.

M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis des crédits des routes et voies navigables, s'est inquiété de l'accroissement des transports routiers de fret qui risquait d'aboutir à la fréquence d'un camion par seconde sur certaines autoroutes en l'an 2000.

Félicitant le ministre de son courage, il s'est enquis du rythme de réalisation, en 1996, du programme autoroutier conditionné par les travaux du comité du fonds de développement économique et social (FDES).

S'agissant des voies navigables, il a regretté le relatif désengagement du budget de l'Etat lié à la mise en place du FITTVN.

Enfin, évoquant la contribution des sociétés autoroutières au financement de ce fonds, il s'est interrogé sur les hausses des tarifs de péages que risquait d'impliquer l'alourdissement de cette contribution.

M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme lui a répondu qu'il partageait ses inquiétudes concernant la croissance du fret routier. Il a confirmé la poursuite du programme autoroutier en 1996.

Evoquant la récente majoration du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, il a jugé qu'une hausse des péages ne saurait qu'être modulée avec des modifications de programmes et un éventuel allongement de la durée des concessions, sauf à tendre à l'excès les

finances des sociétés autoroutières déjà sollicitées par la taxe abondant le FITTVN.

Concernant la voie d'eau, il a rappelé les 276 millions de francs de crédits inscrits au FITTVN et le financement de 400 millions de francs assuré par la nouvelle SORELIF sur l'axe Rhin-Rhône. Il a salué l'utilité du compte spécial " FITTVN ". Il a confirmé, en réponse à **M. Jean Peyrafitte**, que l'aménagement de la vallée du Lot constituait un projet d'aménagement du territoire.

Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis des crédits de l'urbanisme, a rappelé le caractère essentiel de l'aménagement du territoire pour les élus ruraux, elle a ajouté que, depuis les lois de décentralisation, les élus sont devenus de véritables animateurs économiques, réellement efficaces au niveau de micro-régions. Aussi, a-t-elle déploré la diminution des crédits alloués au fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et de ceux correspondant à l'ancien fonds d'investissement d'aménagement de la montagne (FIAM).

S'agissant du ministère de l'équipement, **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis des crédits de l'urbanisme**, a émis le vœu que l'emploi soit préservé dans les subdivisions des départements de montagne où il est nécessaire d'entretenir et de déneiger le réseau routier. Elle a également déploré le fait que la dotation touristique ne soit plus individualisée.

En ce qui concerne l'évolution des crédits consacrés à l'urbanisme, **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis des crédits de l'urbanisme**, a observé que la baisse des crédits (- 15 % en autorisations de programme) était préoccupante et que celle des moyens alloués aux écoles d'architecture ne l'était pas moins. Puis, elle s'est demandée comment les deux ministres compétents en matière d'architecture exerceraient leur tutelle.

M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, lui a répondu qu'il était un farouche défenseur des communes,

rappelant qu'il s'était opposé en 1971 aux fusions autoritaires, avec l'appui du Président de la République d'alors.

A la question de **Mme Josette Durrieu** qui l'interrogeait sur l'évolution des crédits, le ministre a répondu qu'il serait nécessaire de procéder à une réduction des crédits dans la mesure où l'Etat vit au-dessus de ses moyens. Placé à la tête d'un ministère dont le budget représente 132 milliards de francs, il sera dans l'obligation de participer aux efforts nécessaires pour contracter les dépenses, notant qu'on ne réduirait pas la fracture sociale et qu'on ne réglerait pas le problème de l'emploi sans accomplir ces efforts.

Il a tenu néanmoins à préciser qu'il veillerait " à ce que les secteurs qui déterminent l'emploi soient épargnés ".

Il a relevé que le problème posé par l'accroissement de la pression fiscale locale se poserait rapidement.

S'agissant de la baisse des crédits du FNADT, il a estimé qu'il existait toujours une marge de manoeuvre pour répondre aux demandes.

En ce qui concerne le maintien des emplois dans les subdivisions des directions départementales de l'équipement (DDE), le ministre a indiqué qu'avant son entrée en fonction, 1.000 emplois étaient supprimés chaque année, alors qu'en 1996 seuls 200 emplois relevant de l'administration centrale seraient supprimés. Il a, en outre, ajouté qu'il n'était pas question de réduire les effectifs dans les zones de montagne.

Répondant à la question de **Mme Josette Durrieu**, qui l'interrogeait sur les moyens alloués aux conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), le ministre a reconnu qu'il était nécessaire de leur donner des moyens suffisants pour assurer leur mission.

Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis des crédits de l'urbanisme, a alors indiqué qu'elle considé-

rait comme essentiel le maintien des architectes consultants dans les CAUE et elle a réclamé plus de clarté et de stabilité pour le droit de l'urbanisme.

Le ministre lui a indiqué qu'il répondrait à ses préoccupations relatives aux architectes consultants, dans le cadre de la discussion générale du projet de loi de finances pour 1996.

Jeudi 9 novembre 1995 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué à l'outre-mer, sur le projet de loi de finances pour 1996.

M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué à l'outre-mer, a tout d'abord présenté le projet de budget de son ministère.

Compte tenu de la contrainte budgétaire imposée par l'exigence de la réduction des déficits publics, les priorités budgétaires du ministère de l'outre-mer sont marquées par le développement des interventions en faveur de l'emploi, la recherche d'une politique active en faveur du logement social dans les DOM, le respect des engagements contractuels de l'Etat et la préservation des moyens logistiques du ministère.

Le ministre délégué à l'outre-mer a ensuite indiqué que les crédits consacrés à l'outre-mer passaient de 2,46 à 4,903 milliards de francs hors recherche, soit une majoration de 106 % par rapport au budget voté de 1995.

Cette progression s'explique en premier lieu par les mesures de transfert concernant, d'une part, la créance de proratisation du revenu minimum d'insertion (RMI) dans les départements d'outre-mer (872 millions de francs) et, d'autre part, la ligne budgétaire unique (LBU) en faveur du logement social dans les DOM (1.173 millions de francs en autorisations de paiement et 632 millions de francs en crédits de paiement).

Elle résulte en second lieu de la montée en régime du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM), qui s'élèvera à 1.060 millions de francs en année pleine.

Cette modification de la structure budgétaire souligne le rôle d'impulsion et d'animation joué par le ministère en faveur de l'outre-mer.

Le ministre délégué à l'outre-mer a estimé que le projet de budget avait pour ambition première de stimuler l'emploi et l'insertion dans les départements d'outre-mer.

Le FEDOM, qui a pour objet de regrouper l'ensemble des actions en faveur de l'emploi et de l'insertion dans les départements d'outre-mer (1.060 millions de francs) en 1996, comprend en particulier la consolidation des mesures de transfert opérées en 1995 et la montée en puissance de ces mesures en 1996, l'incidence de l'alignement du SMIC sur certains contrats en faveur de l'emploi, ainsi que l'alignement de la prime des contrats d'accès à l'emploi sur les nouveaux contrats initiative-emploi. Le FEDOM sera abondé en cours d'année de la part "insertion" de la créance de proratisation (175 millions de francs).

Quant à la dotation relative aux chantiers de développement dans les territoires d'outre-mer (40 millions de francs), le ministre a précisé qu'elle était transférée sur le budget de l'outre-mer et que les collectivités pourraient, grâce à ces fonds, ouvrir des chantiers qui offriront des emplois.

Le ministre délégué à l'outre-mer a relevé que les crédits relatifs à la créance de proratisation (part logement) et à la LBU permettraient d'améliorer l'efficacité de la politique du logement social. Il est en effet essentiel, a-t-il noté, de favoriser le logement dans les départements d'outre-mer, car il est très difficile d'y trouver un emploi lorsque l'on n'y dispose pas d'un logement. La politique du logement doit en conséquence mieux prendre en compte les besoins de la population, notamment lorsque les pro-

priétaires souhaitent réaliser par eux-mêmes les travaux de mise aux normes, d'autant que les habitants sont très attachés au logement individuel, et que l'on a des difficultés à procéder à des opérations de réduction de l'habitat insalubre (RHI) dans les centres urbains.

Plusieurs chiffres montrent, en outre, a-t-il relevé, que la consommation de la LBU est élevée à la Réunion mais qu'elle n'atteint que 50-60 % dans d'autres départements. Plus globalement se pose le problème de la consommation assez faible des crédits d'investissement (17 % à la Martinique au mois d'août) : il est nécessaire d'obtenir une plus grande flexibilité en la matière, et une meilleure utilisation des possibilités offertes par la LBU.

En ce qui concerne l'octroi du prêt à taux zéro dans les départements d'outre-mer, le ministre délégué à l'outre-mer a indiqué que ses services réfléchissaient à une formule plus adaptée à la situation de ces départements. A la Réunion, en particulier, le prêt pourrait répondre à une demande de logement intermédiaire.

M. Jean-Jacques de Perretti, ministre délégué à l'outre-mer a enfin précisé que dans le cadre d'un budget de reconduction pour les autres lignes budgétaires, le projet de budget 1996 préservait les moyens d'action et d'intervention du ministère et assurait le respect des engagements de l'Etat.

D'une part, les moyens de fonctionnement sont reconduits (+ 2,30 %) alors que la lettre de cadrage prévoyait une baisse de 8 %.

D'autre part, s'agissant du fonds d'investissement des départements d'outre mer (FIDOM) et du fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires outre-mer (FIDES), la mobilisation des moyens de paiement permettra à l'Etat d'assurer l'exécution des engagements contractuels. En 1996, le FIDOM et le FIDES bénéficieront respectivement d'une dotation de 310 millions de francs et 180 millions de francs en autori-

sations de programme et de 365 millions de francs et 183 millions de francs en crédits de paiement.

La dotation d'investissement de 390 millions de francs en autorisations de paiement et 370 millions de francs en crédits de paiement, allouée à la Nouvelle Calédonie, permettra -a souligné le ministre délégué à l'outre-mer- de mettre en oeuvre les engagements pris dans le cadre du contrat de développement et des accords de Matignon.

Concluant son exposé liminaire, le ministre délégué à l'outre-mer a rappelé que l'opération lancée sur le terrain sous le nom " d'assises de l'égalité sociale active " qui est relative au développement des départements d'outre-mer suit son cours, sous l'autorité des préfets, afin de définir un certain nombre de priorités. Cette procédure va dans le sens de l'engagement en faveur de l'égalité sociale pris par le Président de la République.

Il a enfin indiqué que des opérations telles que le port en eaux profondes de Mayotte, qui permettra d'approvisionner la zone des Comores, permettraient d'accélérer le développement économique, et devaient être favorisées dans la mesure où elles concrétisent dans les faits la politique du Gouvernement.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis du budget de l'outre-mer, a d'abord insisté sur les problèmes de lisibilité d'un budget qui ne permet pas d'appréhender de manière satisfaisante les efforts de l'Etat en faveur de l'outre-mer.

Il a ensuite souhaité obtenir des précisions sur les conséquences des mesures sociales d'alignement, notamment du SMIC, sur le développement économique des DOM.

Il a insisté sur l'importance du rattrapage à effectuer dans le domaine du logement social et sur la nécessité de renforcer l'activité agricole aux Antilles, notamment par le maintien de l'organisation commune des marchés (OCM) bananes et la diversification de productions telles que celle du melon qui est concurrencée par des producteurs fran-

çais installés à Saint-Dominique ; un plan de développement agricole devrait ainsi être adopté pour la décennie à venir, tandis que la spécificité de l'outre-mer devra être réaffirmée par rapport aux pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) dans les négociations à venir.

Il a en outre rappelé que la défense de l'environnement et une politique d'assainissement constituaient un grand chantier pour l'avenir qui pourrait être financé par une désaffectation plus importante de la dotation du fonds d'investissement en faveur des routes et des transports (FIRT).

Il a également souligné les effets pervers de la disparité de salaire existant entre le secteur public et le secteur privé et a souhaité que les sommes consacrées à la sur-rémunération des agents publics soient réorientées vers le développement économique. Il s'est, enfin, enquis des modalités de la reconversion économique envisagée par le Gouvernement en Polynésie française et à St-Pierre-et-Miquelon et de l'avenir des relations entre les TOM et l'Europe dans un système qui ne désavantagerait pas ces derniers par rapport aux pays ACP.

En réponse au rapporteur pour avis, **M. Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'outre-mer**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- si les crédits du ministère ne regroupaient que 10 % des moyens accordés par l'Etat à l'outre-mer, il ne serait sans doute pas opportun de regrouper ceux-ci dans un budget unique, le " jaune " récapitulant par ailleurs l'ensemble des actions budgétaires ;

- il serait souhaitable de procéder à une évaluation de l'efficacité de ces crédits sur le développement économique de l'outre-mer ;

- les mesures de rattrapage prises en matière sociale sont assorties de mesures d'accompagnement (exonérations de cotisations sociales prévues par la " loi Perben ", extension des mesures sur les bas salaires) susceptibles d'être étendues à d'autres secteurs d'activité selon des

orientations qui seront examinées lors des prochaines assises de l'égalité sociale active ;

- des formules de défiscalisation pourraient être appliquées aux constructions réalisées par les collectivités locales et aux investissements en matière d'assainissement ;

- l'aide accordée au transport maritime de bananes et la mise au point d'un plan en faveur des petites et moyennes entreprises participent d'un dispositif économique d'accompagnement qui n'est pas encore bouclé ;

- le fonds de péréquation des transports aériens s'appliquera au transport inter-îles, notamment dans la zone des Antilles et de la Guyane ;

- l'application de l'OCM bananes fera l'objet d'une vigilance particulière du Gouvernement, compte tenu notamment des critiques croisées dont cette organisation est l'objet de la part des Etats-Unis, de l'Allemagne et de la Commission de Bruxelles ; à cet égard, il convient de maintenir un équilibre fragile sur les quotas et les certificats d'importation des différents opérateurs, qui est par ailleurs menacé par la chute des prix et une surproduction due en partie à la fraude ;

- le problème de la filière melon devrait faire l'objet d'un examen avec l'OEADOM et avec le ministère de l'agriculture ;

- la perspective d'affecter une part supplémentaire de la dotation du FIRT à la protection de l'environnement n'est pas exclue et pourrait faire l'objet d'une étude plus approfondie ;

- le problème de la disparité des salaires entre le secteur public et le secteur privé doit d'abord être abordé avec les intéressés eux-mêmes, notamment dans le cadre des assises de l'égalité sociale active, étant entendu que la question de la sur-rémunération concerne aussi la fonction publique territoriale, les banques et les assurances et représentent 4 milliards de francs pour l'ensemble des

DOM, qui pourraient progressivement être redistribués pour créer des emplois : cette situation se traduit notamment par une asphyxie des collectivités locales et par un recours excessif de celles-ci à des agents contractuels ;

- si le caractère ultrapérimérique des DOM a déjà été reconnu par le traité de l'Union européenne, la reconnaissance de la spécificité des TOM devrait faire l'objet d'un mémorandum tendant à mieux les distinguer des pays ACP ;

- la reconversion de l'économie polynésienne résultera d'abord d'un maintien des flux financiers liés au centre d'expérimentation du Pacifique jusqu'en 2006, après l'arrêt des expérimentations nucléaires ; il conviendra de les évaluer et de les orienter vers des activités nouvelles, notamment le tourisme qui pâtit d'un sous-équipement chronique, le bâtiment et les travaux publics, la protection de l'environnement ainsi que le renforcement des forces de souveraineté affectées à la police des pêches.

M. Edmond Lauret s'est inquiété des incidences de la création des agences départementales d'insertion qui pourraient concurrencer et faire disparaître certaines entreprises du secteur privé et d'une " fonctionnarisation " de ces nouvelles structures. Il a par ailleurs souhaité que la formule des prêts au logement à taux zéro soit adaptée aux DOM, notamment à la Réunion où existe une forte demande en ce domaine, et que le régime de la défiscalisation qui a révélé ses limites soit rendu plus efficace. Il a enfin souligné que le plan export à la Réunion devrait concerner les produits agricoles, plutôt que les produits manufacturés et dénoncé les ententes entre compagnies aériennes qui se traduisent par un coût du fret trop élevé par rapport à des pays voisins comme l'Afrique du sud, le Kenya ou l'île Maurice et par une concurrence des produits agricoles sud-africains.

Mme Lucette Michaux-Chevry a estimé, pour sa part, qu'il convenait de rechercher plutôt que ce qui est susceptible de diviser la population de l'outre-mer, ce qui

la rapproche. Elle a, dans cette perspective, prôné une " politique d'égalité sociale active " .

Puis, elle a souligné les retards de développement constatés dans les DOM qui sont confrontés à la concurrence des autres îles des Antilles, au coût du transport dû au monopole de certaines compagnies aérienne et maritime, mais aussi à des blocages résultant de l'organisation des services de l'Etat. Elle a ainsi appelé de ses voeux une simplification et une clarification des procédures et des services administratifs et une administration plus proche des citoyens. Soulignant les apports positifs du dispositif de défiscalisation des investissements, elle a cependant estimé que les petits dossiers devraient être instruits au plan local.

Elle a souhaité que les départements des Antilles bénéficient d'un statut fiscal qui les aiderait à rivaliser sur le plan commercial avec les îles voisines, ce qui leur permettrait d'utiliser pleinement leurs équipements touristiques et leurs infrastructures.

Elle a également souligné les efforts accomplis par les fonds structurels européens tout en regrettant le retard enregistré dans le versement des aides.

Mme Lucette Michaux-Chevry a, par ailleurs, estimé que l'application intégrale de certains textes, par exemple concernant la titularisation des personnels de la fonction publique territoriale, accentuait les difficultés des collectivités locales qui ont par ailleurs multiplié à l'excès les emplois non qualifiés.

Elle a, enfin, exprimé sa confiance au Gouvernement et a salué l'effort de solidarité effectué en faveur de l'outre-mer, en particulier lors des événements dramatiques qui touchent régulièrement ces départements.

Répondant à ces observations, **M. Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'outre-mer**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- le problème de la sur-rémunération dans le secteur public et de la titularisation des agents de la fonction publique territoriale devrait également être examiné avec les élus et son règlement à moyen terme suppose une volonté de supprimer certains abus hérités du passé ;

- une profonde aspiration au développement économique peut être constatée dans l'ensemble des départements et territoires d'outre-mer, à laquelle il convient de répondre par des actions adaptées ;

- la libre circulation dans les archipels est un problème fondamental et le développement d'infrastructures aéro-portuaires est un élément essentiel pour maintenir sur place les populations jeunes ;

- les disparités fiscales dans la région des Antilles contribuent au déséquilibre des échanges entre les îles, mais l'Etat a cependant fait des efforts pour réduire le taux de la TVA dans les DOM, l'octroi de mer relevant pour sa part de la compétence des régions ;

- les dysfonctionnements entre administrations se traduisent notamment par une consommation partielle des crédits qui leur sont attribués, par exemple pour la ligne budgétaire unique en faveur du logement social : la relance du BTP aurait pu être ainsi financée par les quelques 600 millions de francs qui n'ont pas été consommés à ce titre ;

- le projet de loi relatif aux cinquante pas géométriques devrait prochainement être soumis à l'examen du Sénat ;

- le développement du potentiel touristique des DOM suppose la définition d'une approche cohérente qui relève par ailleurs de la compétence de la région ;

- la suppression de l'agrément pour la défiscalisation des petits investissements supposerait la mise en place d'un seuil, auquel le ministère de l'économie et des finances est opposé ; dans une perspective de développe-

ment économique, l'instruction des petits dossiers devrait cependant être déconcentrée ;

- le rattachement du ministère au Premier ministre devrait permettre d'accélérer les arbitrages et la mise en oeuvre des décisions concernant l'outre-mer.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis du budget de l'énergie pour 1996.

M. Jean Besson, rapporteur pour avis, a commencé par replacer brièvement le secteur dans son contexte mondial et européen.

Sur le plan international, il a rappelé que le Conseil mondial de l'énergie venait de tenir son XVI^e congrès, en octobre dernier, à Tokyo et que ses principales conclusions étaient les suivantes : à l'horizon 2020, la pénurie en matière énergétique ne serait pas à craindre. En revanche, la croissance de 25 % de la consommation en énergie de la planète confirmerait la menace sur l'environnement.

Dans l'immédiat, la voie à suivre serait de chercher à améliorer l'intensité énergétique des appareils de production et à permettre aux pays en développement d'accéder aux technologies les moins consommatrices d'énergie et les moins polluantes. Plus que jamais, toutes les énergies seront nécessaires à l'avenir et chaque pays devra trouver les solutions énergétiques répondant le mieux à sa situation.

S'agissant du contexte européen, le rapporteur pour avis a indiqué que la Commission européenne avait adopté, le 11 janvier 1995, un Livre Vert sur la politique énergétique européenne, dont le mérite est de relancer le débat sur le rôle de la Communauté dans le domaine de l'énergie. Il a précisé que ce document fixait trois objectifs à une politique énergétique européenne : la compétitivité, la sécurité d'approvisionnement et la protection de l'environnement, mais que les moyens d'action qu'il proposait pour répondre aux priorités avaient fait l'objet de critiques tant du Conseil économique et social que du Gouvernement français.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'il soutenait cette position critique, dans la mesure où le Sénat, au travers notamment des différentes résolutions qu'il a adoptées sur des propositions de directives, avait toujours insisté sur le respect du principe de subsidiarité, sur la nécessaire prise en compte des missions d'intérêt économique général, ainsi que sur l'objectif de sécurité d'approvisionnement à long terme. Le rapporteur pour avis a souhaité que la commission soutienne cette position.

En ce qui concerne le marché communautaire de l'énergie, **M. Jean Besson, rapporteur pour avis**, a rappelé que la France s'était opposée aux projets de la Commission concernant la réalisation du marché intérieur du gaz et de l'électricité, pour des raisons tenant à la sécurité des approvisionnements énergétiques, à l'égalité d'accès, à la péréquation tarifaire et donc à l'aménagement du territoire.

Il s'est félicité que le Conseil européen des ministres de l'énergie ait adopté, le 1er juin 1995, le principe de coexistence en Europe des deux systèmes : accès des tiers au réseau (ATR), soutenu par la Commission, et " acheteur unique ", proposé par le Gouvernement français.

Il a souhaité que le Gouvernement veille à ce que ce dispositif garantisse l'efficacité et la compétitivité reconues du système électrique et gazier français. Il a jugé que, dans ce but, la suppression des monopoles d'importation et d'exportation, ainsi que l'ouverture de celui de la production d'EDF, devaient cependant s'accompagner impérativement d'un maintien de son monopole de transport et de distribution.

M. Jean Besson, rapporteur pour avis, a ensuite relevé que l'écotaxe était un second projet communautaire qui était loin de faire l'unanimité.

Proposée par la Commission européenne pour lutter contre l'effet de serre à l'échelle des Douze, cette taxe serait assise pour partie sur les émissions de carbone et pour partie sur les énergies consommées. Son montant ini-

tial, de 3 dollars le baril, serait ensuite accru pour parvenir à un niveau de 10 dollars en l'an 2000.

Le rapporteur pour avis a indiqué que la France s'était prononcée négativement sur ce projet, non pour des raisons de principe, mais en raison de ses modalités :

- elle estime que l'écotaxe devrait être assise exclusivement sur le carbone émis, et non frapper sans discrimination l'ensemble des énergies, y compris le nucléaire et l'hydraulique qui n'émettent pas de gaz carbonique ;

- cette taxe ne devrait pas remettre en cause la compétitivité des industries européennes, ce qui serait le cas si elle n'était pas adoptée parallèlement par les autres pays de l'OCDE.

M. Jean Besson, rapporteur pour avis, a précisé que, le 2 mai 1995, la Commission avait présenté une nouvelle proposition de taxe, qui serait facultative pendant une période de quatre ans, proposition qu'il a estimée cependant insatisfaisante.

Il a ensuite indiqué qu'il aborderait dans son rapport écrit un troisième aspect de la politique européenne : la sûreté nucléaire à l'Est, avec l'exemple de la centrale bulgare de Kozloduy.

Puis il a évoqué le bilan énergétique français en 1994, caractérisé par :

- la stabilité de la production nationale d'énergie ;
- une légère augmentation de la consommation d'énergie (+ 0,8 %) ;
- une baisse de 4,8 % de la facture énergétique (à 65,6 milliards de francs) ;
- et une nouvelle amélioration du taux d'indépendance énergétique, qui s'établit à 51,6 %.

M. Jean Besson, rapporteur pour avis, a ensuite exposé les principales orientations de la politique énergétique de la France, qu'il a développées autour de trois grands thèmes : maintenir la place de la France dans

l'industrie nucléaire mondiale ; atténuer la dépendance énergétique ; conforter la compétitivité des grands opérateurs.

Dans le but d'assurer l'avenir de l'industrie nucléaire, les entreprises concernées ont pour objectif, d'une part, d'améliorer l'achèvement du cycle du combustible (déchets, etc...) ; d'autre part, de préparer de nouvelles générations de réacteurs.

Dans ce contexte, le rapporteur pour avis a indiqué que les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 au profit du commissariat à l'énergie atomique (CEA) augmenteraient de 6,6 % par rapport au budget voté de 1995, ceci en raison d'une rebudgétisation partielle de ses crédits d'investissements civils (avec une nouvelle dotation de 200 millions de francs).

Il a exposé, par ailleurs, que les opérateurs étaient incités à développer une politique internationale. En effet, le contexte nucléaire de la France, marqué par une surcapacité et la nécessité de maintenir et de valoriser les savoir-faire, plaide en faveur du développement des exportations, d'une part, et de l'internationalisation, d'autre part. C'est ainsi que les exportations d'électricité sont passées de 8 % à 14 % de la production, entre 1987 et 1994, et qu'EDF s'est lancée, depuis cinq ans, dans une politique ambitieuse d'investissements directs à l'étranger.

S'agissant de la diminution de la dépendance énergétique, **M. Jean Besson, rapporteur pour avis**, a souhaité que soit relancée la politique d'économies d'énergie et de développement des énergies renouvelables.

A cet égard, il s'est félicité que le ministre de l'industrie vienne d'annoncer un nouveau départ à cette politique, grâce notamment à des mesures réglementaires incitatives et à une reconduction pour cinq ans des aides fiscales en faveur des économies d'énergie, prévue dans le projet de loi de finances pour 1996.

S'agissant des énergies renouvelables, il a indiqué que de nouvelles mesures étaient à l'étude, avec par exemple,

le développement de l'énergie solaire dans les départements d'outre-mer et en Corse.

Après avoir évoqué la nécessité de développer les biocarburants et les véhicules fonctionnant à l'électricité, au gaz de pétrole liquéfié (GPL) ou au gaz naturel, il a souhaité que la commission soutienne la décision de l'Assemblée nationale de réduire de un franc par litre les taxes sur le GFL, de façon à permettre un redémarrage de ce secteur.

Le rapporteur pour avis s'est cependant inquiété du fait que la politique du ministère s'accompagnait d'une évolution inquiétante des crédits affectés à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), avec une augmentation de 0,6 % des crédits de fonctionnement ; de 2,2 % des autorisations de programme ; mais, une baisse importante de - 23,4 % des crédits de paiement.

M. Jean Besson , rapporteur pour avis, a ensuite abordé le troisième axe de la politique énergétique qui consiste à conforter la compétitivité des grands opérateurs des secteurs de l'électricité, du gaz, du pétrole et du charbon.

S'agissant de l'électricité, il a rappelé que, par un décret du 20 décembre 1994, le Gouvernement avait pris la décision de suspendre provisoirement l'obligation d'achat d'électricité par EDF, pour une durée de trois ans, à trois exceptions près, concernant la production d'électricité à partir de la cogénération, des énergies renouvelables et des déchets.

Après avoir exposé les résultats d'EDF et le poids des prélèvements qu'a dû supporter l'entreprise à différents titres, en 1994 et 1995, pour 3 milliards de francs, il a souhaité une stabilité des règles du jeu pour l'avenir, EDF ne devant pas être considérée comme une " vache à lait ". Il a attiré l'attention de la commission sur le fait que les anciens actionnaires privés de l'entreprise avaient bénéficié, depuis 1946, du versement de 1 % du chiffre d'affaires annuel d'EDF, au titre de la compensation liée à la nationalisation.

Ce prélèvement s'arrêtant en 1996, il a jugé que l'entreprise pourrait utiliser cet argent soit pour réduire sa dette ou les tarifs d'électricité, soit développer sa politique internationale, soit soutenir des projets d'aménagement du territoire ou d'insertion sociale dans les quartiers en difficulté.

Après avoir indiqué qu'il comptait développer dans son rapport écrit les nouvelles règles concernant la diversification des activités d'EDF et de GDF, le rapporteur pour avis a présenté les résultats de GDF, qui a poursuivi son désendettement mais à un niveau inférieur à 1993.

M. Jean Besson, rapporteur pour avis, a ensuite indiqué qu'il développait longuement, dans son rapport écrit, les difficultés sérieuses de l'industrie pétrolière française, que ce soit dans le secteur de l'exploration-production, du raffinage ou de la distribution. Il a indiqué que l'industrie pétrolière avait élaboré un Livre Blanc proposant des solutions à sa situation économique et financière difficile.

Il a souhaité que la commission se prononce contre une nouvelle augmentation de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

S'agissant de l'exploration-production, **M. Jean Besson, rapporteur pour avis**, s'est déclaré contre un amendement adopté par l'Assemblée nationale dans le projet de loi de finances pour 1996, qui conduit à une augmentation considérable des redevances départementales et communales perçues sur les entreprises exploitant des gisements d'hydrocarbures en France. Il a fait ressortir que l'adoption définitive de ce texte compromettrait la relance de l'exploration-production de pétrole en France, annulerait les dispositions incitatives adoptées ces dernières années et aggraverait la situation économique et financière déjà très difficile de l'industrie pétrolière française. Il a souhaité, par conséquent, que la commission dépose un amendement de suppression de l'article 14 ter (nouveau) de ce projet de loi.

Il a ensuite rappelé que le raffinage français était handicapé par une structure de marché particulière avec, en premier lieu, la part grandissante du gazole liée à l'évolution de la fiscalité sur les carburants. La France est, en effet, le pays où la différence de prix à la pompe entre le supercarburant sans plomb et le gazole est la plus élevée (1,80 F/litre).

La rapporteur pour avis a indiqué que le raffinage ne pouvait pas s'appuyer sur la distribution pour compenser ses difficultés, car le marché français est le moins rentable d'Europe, ce qui est largement dû au poids exceptionnel de la grande distribution qui occupe 45 % du marché des carburants, avec seulement 20 % des points de vente, en particulier par la pratique de produits d'appel permanents.

Il a rappelé, à cet égard, que le Gouvernement envisageait de réformer le titre IV de l'ordonnance du 1er décembre 1986 relative à la concurrence et à la liberté des prix et estimé que les problèmes posés par la distribution des carburants devraient être examinés à cette occasion.

S'agissant, enfin, du secteur du charbon, **M. Jean Besson, rapporteur pour avis**, a présenté les résultats des Charbonnages de France (CDF) pour 1994 et les prévisions pour 1995.

Il a précisé que les crédits inscrits au profit des CDF dans le projet de loi de finances pour 1996 s'élevaient à 4.550 millions de francs, en hausse de 60 millions par rapport à 1995.

Puis, il a rappelé les grandes lignes du Pacte Charbonnier, signé le 20 octobre 1994.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits en faveur de l'énergie dans le projet de loi de finances pour 1996 et a adopté un amendement de suppression de l'article 14 ter (nouveau) du projet de loi de finances pour 1996.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mercredi 8 novembre 1995 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président. Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Jean Faure sur les crédits du ministère de la défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 et relatifs au nucléaire, à l'espace et aux services communs.

Après avoir rappelé que les crédits du ministère de la défense pour 1996, qui ne relèvent spécifiquement ni d'une des trois armées ni de la gendarmerie, représentent plus de 49,3 milliards de francs (soit un quart du budget de la défense dans son ensemble), **M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, a d'abord évoqué les questions nucléaires.

Il a précisé que les crédits consacrés à la dissuasion nucléaire s'élèveraient en 1996 à 20,451 milliards de francs (soit + 0,5% en francs courants par rapport aux crédits résultant du dernier collectif budgétaire mais - 11,4% par rapport aux prévisions de la loi de programmation pour 1996). Considérant que la part des crédits du titre V consacrée au nucléaire a déjà subi une forte diminution depuis la fin de la guerre froide (33% en 1988, 21,5% en 1996), le rapporteur pour avis a estimé que la marge de manoeuvre financière est désormais, en la matière, très limitée et que, de même que le budget de la défense ne saurait être, à ses yeux, la variable d'ajustement du budget de l'Etat, de même le nucléaire ne saurait être, à son tour, la variable d'ajustement du budget de la défense.

Par-delà la dernière campagne d'essais nucléaires actuellement en cours, **M. Jean Faure** a tenu à insister sur deux sujets essentiels, en réalité plus importants pour l'avenir : en premier lieu, les perspectives de conclusion en

1996 d'un traité d'interdiction générale des essais (CTBT), fondé sur «l'option zéro» proposée par la France, dont il a souligné qu'il modifierait radicalement les conditions du renouvellement, en l'absence de tout essai, de nos composantes nucléaires actuelles ; en second lieu, le développement des moyens de simulation et de modélisation (programme PALEN) dont il a estimé qu'ils feraient partie intégrante, une fois le CTBT mis en oeuvre, de la panoplie de dissuasion nucléaire et dont le coût global sera à coup sûr supérieur aux 10 milliards de francs prévus dans la dernière loi de programmation pour la période 1995-2000.

Le rapporteur pour avis a alors abordé l'avenir des composantes nucléaires françaises. S'agissant de la composante terrestre du plateau d'Albion, il a estimé, même si d'autres hypothèses pouvaient encore être envisagées, son abandon logique, sinon inévitable, compte tenu de l'obsolescence dans quelques années des missiles actuels, de la vulnérabilité des missiles en silos et des contraintes financières présentes. Il a toutefois jugé indispensable d'évaluer précisément toutes les conséquences d'un tel renoncement à la «triade» nucléaire et d'éviter une dépendance totale à l'égard de la seule composante sous-marine.

En ce qui concerne précisément la composante sous-marine, **M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, après avoir rappelé le décalage d'un an du troisième SNLE-NG (sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération), a souligné que deux questions essentielles devraient être prochainement tranchées : d'une part, le sort du quatrième SNLE-NG qui devait être initialement commandé en 1996 pour une mise en service en 2005 ; et d'autre part, les conditions du remplacement, au-delà de 2010, des missiles M45 actuels.

S'agissant enfin de la composante aéroportée, le rapporteur pour avis a évoqué les différentes solutions envisagées pour renouveler, à l'horizon 2010, les missiles ASMP (air-sol moyenne portée) actuels. Il a jugé prioritaire le maintien d'une seconde composante crédible, souple

d'emploi, dont les caractéristiques devaient être différentes de celles de la composante sous-marine.

M. Jean Faure a ensuite indiqué que les crédits relatifs à l'espace militaire s'élevaient en 1996 à 4.574 millions de francs, y compris 432,5 millions de crédits reportés, soit une forte progression de 11,7% par rapport aux crédits résultant du dernier collectif budgétaire, augmentation qu'il a jugée particulièrement remarquable dans le contexte financier actuel.

Après avoir précisé le déroulement des principaux programmes en cours (Syracuse 2 de télécommunications militaires spatiales, Hélios 1 et 2 d'observation optique, et Horus d'observation radar), le rapporteur pour avis a formulé trois observations : la première sur la difficulté de concilier, sur le plan financier, le lancement d'un nouveau programme spatial avec l'indispensable continuité, voire l'amélioration, des capacités acquises ; la deuxième sur les difficultés du rapprochement franco-allemand tant au plan gouvernemental (sur les programmes Hélios 2 et Horus) qu'au plan industriel (entre Aérospatiale et Deutsche Aerospace) ; la troisième, enfin, sur le rôle d'entraînement qui revient à la France pour la construction d'une Europe spatiale militaire encore balbutiante.

Puis, après avoir relevé le léger accroissement des crédits consacrés aux services de renseignement qui relèvent du ministère de la défense, **M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, a rappelé l'importance et la difficulté de la coordination des moyens de renseignement, ainsi que la création du comité national pour la compétitivité et la sécurité économique. Il a enfin regretté le rôle excessivement modeste du Parlement dans le domaine du renseignement et suggéré, après **M. Xavier de Villepin, président**, l'idée de son association à ces questions par l'intermédiaire d'une représentation restreinte de quelques parlementaires qui s'engageraient naturellement à la discrétion indispensable.

Le rapporteur pour avis a enfin souligné, parmi les autres services communs, l'importance de la DGA (délégation générale pour l'armement) dont les crédits s'élèveront en 1996 à 26,25 milliards de francs et qui est surtout engagée dans une réorganisation et un bouleversement de ses méthodes d'intervention indispensables pour maîtriser le coût des programmes d'armement.

S'agissant de l'avenir de la DCN (direction des constructions navales) -dont il a rappelé qu'elle faisait l'objet d'un groupe de travail qui devrait rendre ses conclusions au ministre de la défense avant la fin de l'année-, **M. Jean Faure** a souligné que l'éventuelle réforme de son appareil industriel imposait de garantir la préservation des conditions d'entretien de la flotte.

Sous le bénéfice de ces observations, **M. Jean Faure** a proposé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la défense pour 1996 consacrés au nucléaire, à l'espace et aux services communs.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Xavier de Villepin, président**, a indiqué que l'avis global de la commission sur l'ensemble des crédits militaires ferait l'objet d'une décision ultérieure.

Un débat s'est ensuite instauré entre les commissaires. **M. Xavier de Villepin, président**, s'est réjoui de ce que le rapport écrit de **M. Jean Faure** rappelle l'ensemble des raisons qui justifiaient, à ses yeux, la décision du Chef de l'Etat relative aux essais nucléaires. Il a souligné l'importance des questions qui demeuraient posées pour l'avenir des composantes nucléaires françaises. Il s'est enfin interrogé sur les difficultés qui pourraient se poser à la France pour assurer le maintien du financement d'une politique spatiale ambitieuse -qu'il a jugée indispensable- dans l'hypothèse où la coopération européenne serait insuffisante en la matière.

M. Michel Caldaguès a estimé qu'il était difficilement concevable, s'agissant de la composante nucléaire

sous-marine, d'envisager de renoncer à la fois au maintien de deux SNLE en permanence à la mer -qui supposait la commande du quatrième SNLE-NG- et à l'optimisation de nos moyens pour remplacer, le moment venu, les missiles M45 par des missiles de type M5.

Puis **MM. Xavier de Villepin, président, Michel Caldaguès et Jean Faure, rapporteur pour avis**, ont eu un échange de vues sur les perspectives d'une dissuasion européenne «concertée».

M. Michel Rocard a ensuite formulé trois observations. S'agissant des questions nucléaires, il a rappelé son attachement au consensus national en la matière mais estimé que l'avenir de notre dissuasion nucléaire, et notamment la prise en compte de son éventuelle dimension européenne, supposait une mise à jour des conditions d'exercice de notre dissuasion dans le nouveau contexte international. Evoquant l'espace militaire, il a estimé qu'il s'agissait là potentiellement d'un domaine privilégié de coopération européenne, qui devait aller au-delà de la seule coopération franco-allemande envisagée ; il a souligné que l'élaboration d'une politique de sécurité commune européenne devait d'abord se développer dans les domaines qui ne touchaient ni au nucléaire ni à l'OTAN.

Abordant enfin les questions relatives au renseignement, **M. Michel Rocard** a vivement approuvé la suggestion du rapporteur pour avis de permettre une meilleure information du Parlement en la matière ; il a à cet égard rappelé qu'il avait tenu, durant la guerre du Golfe, en qualité de Premier ministre, à assurer l'information régulière de tous les groupes politiques du Parlement et que la confidentialité de ces réunions avait été parfaitement assurée. Il s'est également interrogé sur l'opportunité du rattachement de la DGSE (direction générale de la sécurité extérieure) au ministère de la défense, sur l'effort consacré par la France au renseignement par comparaison avec celui des autres puissances européennes, et sur les conditions de mise en oeuvre et d'actualisation du plan de renseignement français.

M. Xavier de Villepin, président, a rappelé qu'il avait, à plusieurs reprises, souhaité une meilleure information du Parlement en matière de renseignement et estimé que l'attention du Gouvernement devait être à nouveau attirée sur ce point.

M. Gérard Gaud a considéré que le budget de la défense pour 1996 était un «budget de continuité conservatoire» dans l'attente de décisions essentielles ; il a estimé que notre système de défense se trouvait à un tournant de son histoire. Il a d'autre part souligné la nécessité de mesures d'accompagnement, dans l'hypothèse d'un abandon de la composante nucléaire terrestre, pour assurer le maintien de l'emploi dans la région du plateau d'Albion.

MM. Nicolas About, Jacques Habert, Michel Rocard, Xavier de Villepin, président, et Jean Faure, rapporteur pour avis, ont ensuite eu un échange de vues sur l'avenir de la composante nucléaire sous-marine, sur la nécessité de pouvoir maintenir deux sous-marins en permanence à la mer, sur la succession des missiles M45, et sur la possibilité d'une coopération franco-britannique pour harmoniser les patrouilles de nos sous-marins nucléaires.

En réponse à **M. Michel Caldaguès** qui estimait illusoire, sinon dangereuse, l'idée qu'une «mutualisation» de la défense en Europe pourrait permettre une amélioration de la sécurité à un moindre coût, **M. Xavier de Villepin, président**, a enfin estimé qu'il était nécessaire de donner un contenu réel à la politique étrangère et de sécurité commune et d'apporter une réponse satisfaisante aux très fortes contraintes budgétaires présentes.

La commission a ensuite désigné **M. Hubert Falco** comme **rapporteur pour avis sur les crédits du ministère de la défense pour 1996 relatifs à l'armée de l'air**, en remplacement de M. Jean-Claude Gaudin devenu membre du Gouvernement.

Puis la commission a examiné le **rapport pour avis de M. André Boyer** sur les crédits du ministère de la

défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 et relatifs à la marine.

Après avoir rappelé que le Livre blanc sur la défense soulignait l'importance de la dimension maritime de la France et que le budget de la défense pour 1996 constituait un budget d'attente et de transition, **M. André Boyer, rapporteur pour avis**, a indiqué les caractéristiques essentielles du budget de la marine : ses crédits s'élevaient en 1996 à plus de 35 milliards de francs et représenteraient 18,6 % du budget de la défense dans son ensemble (au lieu de 18,9 % en 1995) ; le montant du titre III serait de 13,8 milliards, en baisse de 1,2 % en francs constants par rapport à 1995 ; les crédits du titre V (21,9 milliards) accuseraient pour leur part une baisse importante de 9,1 % en francs constants. Le rapporteur pour avis a précisé que les crédits d'équipement disponibles (incluant, outre les crédits budgétaires, les crédits de report et les fonds de concours) traduiraient une baisse de 11 % par rapport à 1995 et de 12 % par rapport à l'annuité prévue dans la loi de programmation 1995-2000.

Puis **M. André Boyer** a indiqué que la marine disposerait au 1er janvier 1996 de 116 bâtiments de combat et de soutien, de 97 aéronefs à réaction, de 122 avions à hélices et de 102 hélicoptères. Il a ensuite évoqué l'évolution des principaux programmes : retard d'un an de la date d'admission au service actif du troisième SNLE-NG (sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération) et report de la commande du quatrième bâtiment ; nouveau décalage, d'environ six mois, de la constitution de la première flottille de seize appareils Rafale-marine ; recul de six mois de l'admission au service actif de la quatrième frégate de type La Fayette, tandis que les cinquième et sixième frégates subiraient un retard de deux ans. En revanche, a souligné le rapporteur pour avis, les programmes conçus en coopération (frégate de défense aérienne Horizon, hélicoptère NH 90 et programme " famille sol-air futur ") ne sont pas, pour l'heure, affectés par les restrictions budgétaires. Enfin, **M. André Boyer**,

rapporteur pour avis, a réaffirmé l'importance que la marine attache à l'acquisition de quatre aéronefs embarqués Hawkeye pour garantir la cohérence et l'autonomie indispensables de la force d'action navale.

Après avoir évoqué l'activité des forces et la participation de la marine aux opérations extérieures, le rapporteur pour avis a ensuite souligné l'insuffisance, à ses yeux flagrante, des crédits d'entretien programmé des matériels qui a déjà conduit, pour les bâtiments de surface, à l'abandon d'opérations d'entretien préventif, à la réduction des stocks de rechange et à l'allongement de la durée séparant deux grands carénages. S'agissant de l'aéronautique navale, il a évalué à environ 30 % l'insuffisance des ressources d'entretien programmé, susceptible d'entraîner à terme une baisse significative de la disponibilité du parc des aéronefs de la marine.

Abordant les questions de personnels, **M. André Boyer** a indiqué que l'augmentation de 68 postes d'officiers prévue par la loi de programmation était réduite à 45 par le projet de budget pour 1996. Il a rappelé que les appelés représentaient 28,6 % des effectifs militaires de la marine et occupaient 16.000 emplois indispensables au fonctionnement quotidien des unités. Il a, dans ce contexte, évoqué les conséquences d'une éventuelle réduction à six mois du service national -qui irait à l'encontre de l'effort de revalorisation entrepris- et d'une suppression éventuelle du service national -dont il a estimé le surcoût à environ 1,5 milliard pour la marine.

Le rapporteur pour avis a enfin précisé l'évolution des rémunérations et des charges sociales -qui représentent 71 % des crédits du titre III- en relevant certaines disparités liées à l'application des "mesures Durafour".

Concluant son propos, **M. André Boyer** a estimé que les orientations du Livre blanc devaient demeurer la base des réflexions en cours du comité stratégique et qu'une attention toute particulière devrait être portée à l'entretien programmé des matériels. Il a jugé nécessaire une

clarification, dans les plus brefs délais, des choix de rééquilibrage des dépenses au sein de la défense, seule garante de la lisibilité indispensable aux états-majors comme aux industriels.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Xavier de Villepin, président**, a rappelé que l'avis global de la commission sur l'ensemble des crédits militaires ferait l'objet d'une décision ultérieure.

Un débat s'est ensuite instauré entre les commissaires.

En réponse à **M. Charles-Henri de Cossé-Brissac, M. André Boyer, rapporteur pour avis**, a précisé que la question du second porte-avions demeurerait en suspens mais qu'un seul porte-avions ne permettrait de disposer de ce système de forces que 60 % du temps.

M. Michel Rocard a rappelé que la décision de commander le porte-avions nucléaire -et l'aviation embarquée qui l'accompagne- avait été très mûrement réfléchi, compte tenu de son coût très élevé, et correspondait notamment au souci de permettre à la France de disposer d'une capacité d'intervention dans tous les conflits ne correspondant pas à une menace d'agression majeure contre notre pays. Ce choix supposait, à ses yeux, d'accorder une certaine priorité financière à la marine. Il a en conséquence déploré la réduction des crédits consacrés à la marine qui résultait du budget de la défense pour 1996, considérant qu'elle était de nature à porter atteinte à l'équilibre général souhaitable de nos forces armées.

M. Maurice Lombard a pour sa part estimé que les forces terrestres et l'aviation, qui constituaient la base de la défense du territoire, ne sauraient être sacrifiées aux capacités d'intervention souhaitables de la marine qui avaient pour ambition de donner à la France les moyens de maintenir son rang sur la scène internationale.

M. Xavier de Villepin, président, a estimé que le renforcement de nos capacités de projection de forces constituait une des priorités de l'adaptation de notre

défense au nouveau contexte international, mais que la commission serait mieux à même d'apprécier le poids respectif des différentes armées après avoir entendu l'ensemble des ses rapporteurs budgétaires. Il a enfin évoqué, avec **M. André Boyer, rapporteur pour avis**, les conséquences opérationnelles et le coût pour la marine d'une éventuelle réduction de la durée du service militaire à six mois.

M. André Boyer a ensuite présenté son rapport sur le projet de loi n° 7 (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la république de Trinité et Tobago sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

Le rapporteur a d'abord rappelé que les deux îles de Trinité et Tobago étaient célèbres, la première pour ses orchestres de " steel bands ", la seconde parce qu'elle passait pour l'île de Robinson Crusoe. Des deux îles, distantes de 35 km l'une de l'autre, Trinité est celle qui comptait la grande majorité de la population (1,2 million d'habitants). Celle-ci, comme l'a indiqué **M. André Boyer**, se répartissait essentiellement entre des habitants de souche africaine et des descendants d'Indiens. Le rapporteur a souligné que la situation politique de Trinité et Tobago restait instable, comme l'avait montré l'instauration de l'état d'urgence en août dernier.

Evoquant ensuite l'économie de cet ensemble d'îles, **M. André Boyer** a précisé qu'elle reposait principalement sur la production de pétrole et de gaz naturel. Malgré un produit national brut par habitant relativement satisfaisant (3.800 dollars en 1992), la baisse des cours mondiaux menaçait de remettre en cause cette relative prospérité. C'est pourquoi, a indiqué le rapporteur, la république de Trinité et Tobago s'est engagée dans un programme de libéralisation économique et de diversification de ses partenaires commerciaux.

C'est dans ce cadre que s'inscrit l'accord classique d'encouragement et de protection des investissements signé avec la France, dont le rapporteur a présenté le dispositif.

A la suite de l'exposé du rapporteur, **M. Michel Rocard** a souligné l'importance qu'un accord de ce type pourrait avoir pour favoriser l'intégration régionale de nos trois départements d'outre-mer dans cette zone. Il a rappelé à cet égard qu'un secrétariat de coordination entre les préfets de Martinique, Guadeloupe et Guyane, d'une part, et nos ambassadeurs dans la région, d'autre part, avait été créé à son initiative. En effet, comme l'a rappelé **M. Michel Rocard**, les Etats-Unis ont, dans le cadre du " plan Caraïbes ", ouvert leur marché à toutes les îles indépendantes des Antilles. Toutefois, la république de Trinité et Tobago s'est efforcée d'échapper à une emprise excessive des Etats-Unis en s'adressant notamment à la France pour favoriser la coopération dans trois domaines : le traitement des eaux, la protection des zones de pêche, la fabrication de toitures. **M. Michel Rocard** a souhaité que Trinité et Tobago puisse servir de base avancée pour l'aide française au développement. Il a enfin indiqué que cette action pourrait viser en particulier la création de centres de formation à la maintenance tropicale.

M. Xavier de Villepin, président, a fait part aux commissaires des inquiétudes que lui avait exprimées le Premier ministre de Sainte-Lucie sur une possible extension de la zone de libre échange américaine (ALENA) au bassin Caraïbes d'ici à 2005. **M. Xavier de Villepin, président**, a d'autre part indiqué qu'il partageait pleinement les préoccupations de M. Michel Rocard sur l'indispensable intégration économique de nos départements d'outre-mer dans leur environnement régional.

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

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi sous la présidence de M. Xavier de Villepin, président, la

commission a d'abord entendu **M. Patrice Maynial**, directeur général de la gendarmerie nationale.

M. Patrice Maynial a d'abord rappelé que le projet de budget pour 1996 s'inscrivait dans une double perspective : la participation à l'effort de rigueur exigé des armées et la recherche d'une meilleure valorisation des moyens.

Il a indiqué que si les dotations globales de la gendarmerie progressaient de 3,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995, cette augmentation recouvrait deux évolutions différentes : une réduction de 1,9 % pour les crédits d'équipement, d'une part, et une hausse de 2,2 % pour les crédits de fonctionnement, d'autre part. Par ailleurs, **M. Patrice Maynial** a noté que 285 emplois supplémentaires seraient mis à la disposition de la gendarmerie en 1996, incluant la création de 31 emplois de sous-officiers financés à partir de fonds de concours alimentés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Evoquant en premier lieu la dotation du titre III, le directeur général de la gendarmerie nationale a précisé qu'elle progressait de 3,9 %. Cet effort devrait permettre certaines améliorations de la condition des gendarmes, notamment par la revalorisation du montant des primes et indemnités à taux fixe, l'application de la septième tranche du «protocole Durafour», et l'adoption de mesures de repyramidage et de rééchelonnement indiciaire. Il a souligné l'effort particulier accompli pour réduire les déficits structurels liés aux dépenses de loyer et aux dépenses centralisées de soutien.

Abordant ensuite la très faible progression des ressources inscrites au titre V (+ 0,9% par rapport à la loi de finances rectificative pour 1995), **M. Patrice Maynial** a souligné qu'elle imposait de concentrer les moyens sur les principaux programmes d'équipement, en particulier la poursuite du déploiement du réseau de transmissions Rubis et l'amélioration de l'habitat.

A la suite de l'exposé du directeur général de la gendarmerie nationale, un débat s'est instauré avec les commissaires.

M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis du budget de la gendarmerie, s'est interrogé sur les conséquences des collectifs budgétaires sur le fonctionnement et l'équipement de la gendarmerie. Il a souhaité connaître, avec **M. Jean-Pierre Demerliat**, l'évolution des programmes de renouvellement de matériels concernant les hélicoptères Alouette et les fourgons-cars de maintien de l'ordre. Il s'est demandé comment la gendarmerie nationale comptait faire face à la baisse des commandes de logements effectuées par les collectivités locales. **M. Michel Alloncle** s'est également inquiété du bilan de mise en oeuvre des postes mobiles avancés (PMA), ainsi que du partage des compétences territoriales entre la gendarmerie et la police. Enfin, il s'est interrogé sur la situation des matériels destinés aux réservistes de la gendarmerie.

M. Patrice Maynial a précisé au rapporteur pour avis que le collectif de juillet s'était traduit par une annulation de 198 millions de francs de crédits de paiement, avec pour conséquence un retard d'un an pour l'achèvement du déploiement du réseau Rubis. S'agissant des hélicoptères Alouette, **M. Patrice Maynial** a indiqué que leur remplacement indispensable par un nouvel appareil plus coûteux serait étalé sur plusieurs années. Quant aux fourgons-cars, le directeur général de la gendarmerie nationale a relevé qu'une première tranche de réalisation du programme permettrait la livraison, l'année prochaine, de 32 véhicules. Constatant, comme **M. Michel Alloncle**, la baisse des commandes de logements effectuées par les collectivités locales, **M. Patrice Maynial** a souligné l'importance de la participation des communes et des départements et la nécessité de l'encourager. Le directeur général a noté que les postes mobiles avancés s'étaient révélés particulièrement utiles quand ils étaient intervenus au profit d'une population nombreuse ; il a relevé que leur création

dépendait désormais de l'initiative des commandants de groupements. La répartition des compétences territoriales entre la gendarmerie et la police, a rappelé **M. Patrice Maynial**, est déterminée par un double critère : un seuil numérique de 20.000 habitants, mais aussi une analyse de la nature de la délinquance. Enfin, à propos des réserves, le directeur général de la gendarmerie nationale a souhaité que, dans le cadre du comité stratégique, puisse être clairement définie la mission de la gendarmerie à l'égard de ses réservistes.

A M. Jean Clouet qui regrettait que les militaires de la caserne de gendarmerie " Quartier Carnot " ne puissent intervenir dans des opérations de maintien de l'ordre, **M. Patrice Maynial** a répondu que les gardes républicains établis dans une zone relevant de la police d'Etat, n'avaient pas compétence pour assurer des missions de surveillance mais disposaient du statut d'agents de police judiciaire. Il a également indiqué à l'intention de **M. Jean Clouet** que la gendarmerie centralisait ses achats de véhicules et pouvait ainsi obtenir des conditions avantageuses d'achat.

M. Michel Rocard s'est interrogé sur les rapports entre la police et la gendarmerie. Il a rappelé qu'il s'était efforcé, lorsqu'il était Premier ministre, de renforcer la coordination entre ces deux forces dans le cadre d'une circulaire, dont il a souhaité connaître l'application actuelle.

M. Patrice Maynial a précisé que la police et la gendarmerie avaient chacune leur système de transmissions mais qu'un effort d'harmonisation devait être entrepris dans ce domaine. Il a rappelé, par ailleurs, que le préfet était l'autorité compétente pour assurer la coordination des forces de police et de gendarmerie. Il a noté que les plans départementaux de sécurité faisaient actuellement l'objet d'une évaluation. **M. Patrice Maynial** a également souligné que la concertation entre la police et la gendarmerie se poursuivait, notamment dans le cadre des fichiers informatiques intéressant la police judiciaire. Par ailleurs, le directeur général a évoqué la question de

l'emploi par la police de grades inspirés directement de ceux de la hiérarchie militaire. Enfin, **M. Patrice Maynial** a rappelé les difficultés que présentait la comparaison entre l'indice terminal de l'échelon exceptionnel des gendarmes et l'indice terminal des maréchaux des logis chefs.

M. André Dulait s'est interrogé sur l'utilisation du fonds de concours alimenté par les sociétés concessionnaires d'autoroutes. **M. Patrice Maynial** lui a indiqué que cette ressource permettait le financement de 2.000 postes de gendarmes et de 800 postes d'appelés sur les 3.300 militaires chargés de la sécurité des autoroutes.

A **M. Marcel Debarge** qui s'inquiétait des conséquences du redéploiement de la gendarmerie dans le département de Seine-Saint-Denis, le directeur général de la gendarmerie nationale a répondu que les opérations concernées visaient à renforcer les effectifs de la gendarmerie dans les zones qui relevaient de sa compétence. **M. Patrice Maynial** a indiqué que la mission de la gendarmerie visait essentiellement à assurer une présence auprès des populations et il a souligné à cet égard l'importance qu'il accordait aux conditions d'accueil dans les brigades.

A **M. Charles-Henri de Cossé-Brissac** qui l'interrogeait sur le fonctionnement du centre opérationnel de groupement (COG), **M. Patrice Maynial** a précisé que cette organisation favorisait la rapidité des interventions de la gendarmerie.

Répondant enfin à **M. Xavier de Villepin, président**, le directeur général de la gendarmerie nationale a précisé que la lutte contre le terrorisme dans le cadre du plan Vigipirate, ainsi que les interventions dans les départements et territoires d'outre-mer, avaient requis un effort particulier de la gendarmerie mobile.

La commission a enfin procédé à l'audition de **M. Michel Barnier, ministre délégué aux affaires européennes**.

Le ministre a évoqué la perspective de la Conférence intergouvernementale qui devrait s'ouvrir aux alentours du 15 mars 1996, sous présidence italienne. Le ministre a rappelé que cette conférence était la première d'une série de rendez-vous importants pour l'avenir de l'Europe : l'Union économique et monétaire, l'élargissement, conditionné par la réussite préalable de la CIG (Conférence intergouvernementale), la renégociation des perspectives budgétaires, enfin, la réforme de l'Alliance Atlantique et la redéfinition de l'UEO, à l'occasion de la renégociation en 1998 de son Traité institutif.

La CIG est, d'après le ministre, l'indispensable préalable à l'élargissement de l'Union européenne. Les institutions actuelles, Commission et Conseil, souffrent déjà de certains dysfonctionnements à 15 et le système actuel de présidence à six mois ne donne pas la direction politique nécessaire. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) n'est pas encore digne de ce nom, comme en témoigne la situation en ex-Yougoslavie. Enfin, la nécessité apparaît d'une plus forte coopération entre Etats sur le troisième pilier (affaires intérieures et justice).

De tels dysfonctionnements dans une Union européenne à 22 ou 24 auraient, a estimé **M. Michel Barnier**, des conséquences particulièrement dramatiques.

Outre son ambition institutionnelle, la CIG se doit d'être, d'après le ministre, l'occasion de " refaire la preuve de l'Europe " en expliquant de nouveau aux citoyens les finalités de la construction européenne.

Après avoir rappelé que les thèmes débattus lors de la CIG devaient être préalablement ciblés et ne pas concerner les questions relatives à l'Union économique et monétaire (UEM) ou aux politiques communes, le ministre a souligné les objectifs de la France, tels que le Président de la République les a définis : faire de l'Europe une zone de paix et de prospérité, permettre plus de démocratie et une meilleure efficacité institutionnelle, définir une véritable PESC, et insérer une souplesse suffisante pour permettre

à ceux des pays qui le souhaiteraient de progresser plus vite dans certains domaines. Dans ce contexte, le ministre a souligné l'attachement du Président de la République aux consultations avec les principales forces politiques nationales.

Evoquant plus précisément les travaux du groupe de travail préparatoire à la CIG, le ministre a relevé la reconnaissance unanime des problèmes institutionnels. Il a souligné la convergence franco-allemande sur des points essentiels comme le format et la durée de la CIG, les nécessaires avancées dans le domaine de la PESC, et les problèmes liés au troisième pilier (affaires intérieures et justice).

Les propositions françaises sont, a indiqué le ministre, au coeur du débat : réduction nécessaire du format de la Commission ; pondération plus juste des voix permettant la généralisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil ; nécessité d'instituer un secrétaire général ou un Haut-représentant pour la PESC afin d'en symboliser la réalité et de générer une véritable solidarité diplomatique entre Etats membres. Il sera nécessaire, a reconnu le ministre, de définir précisément le lien entre le secrétaire général, dépendant du Conseil, et la Commission puisque c'est d'elle que relèvent les crédits de politique étrangère. A terme, le ministre a envisagé la possibilité que les fonctions de secrétaire général pour la PESC et de secrétaire général de l'UEO soient confiées à une même personne.

De même, les questions d'affaires intérieures et de justice devront, a estimé **M. Michel Barnier**, dépasser le stade de la juxtaposition des politiques nationales. Il faudra déterminer ce qui serait plus efficacement traité au niveau national, au niveau intergouvernemental, à celui de l'action commune ou à celui de l'action communautaire. L'hypothèse d'une procédure de consultations en amont, dans le cadre d'un Haut conseil parlementaire, de parlementaires nationaux sur la définition de la subsidiarité et sur les projets en matière de troisième pilier est à approfondir.

Le ministre a conclu son propos en précisant que l'échec de la CIG était exclu, sauf à remettre en cause l'élargissement de l'Union.

A l'issue de l'exposé du ministre, **M. Christian de La Malène** est revenu sur le contenu du mandat de la conférence intergouvernementale. Il a estimé, d'une part, que la volonté de s'en tenir à l'amélioration du fonctionnement des institutions communautaires risquait d'é luder les avancées politiques susceptibles de permettre de retrouver la dynamique de la construction européenne, et que, d'autre part, le débat relatif aux institutions rejoignait la réflexion sur les finalités de l'Union européenne.

M. Michel Barnier, ministre délégué aux affaires européennes, a indiqué que des progrès politiques étaient également attendus de la conférence intergouvernementale, notamment en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune. Il a néanmoins souligné que certains aménagements institutionnels, comme celui des procédures relatives au Conseil Affaires générales, pourraient contribuer à un meilleur fonctionnement de l'Union européenne sans nécessiter de modification des traités. Il a par ailleurs évoqué une initiative franco-allemande avant la conférence de Madrid pour orienter les travaux de la conférence intergouvernementale.

Interrogé par **M. Gérard Gaud** sur les dysfonctionnements actuels des institutions communautaires, le ministre délégué aux affaires européennes a successivement mentionné le fonctionnement de la Commission, les défaillances de la PESC ainsi que les inconvénients liés à la règle de l'unanimité au sein du Conseil et à la lourdeur de la procédure de codécision entre le Parlement européen et le Conseil. A la demande de **M. Gérard Gaud**, **M. Michel Barnier** a indiqué qu'un débat d'orientation pourrait être organisé au Parlement avant la conférence intergouvernementale, et que la représentation nationale serait régulièrement informée des travaux de la CIG. Puis **MM. Michel Barnier et Gérard Gaud** sont revenus sur le projet relatif à la création d'un «haut conseil parlemen-

taire» destiné à associer des représentants des parlements nationaux aux projets relatifs à la subsidiarité et au troisième pilier.

M. Xavier de Villepin, président, a alors souligné le risque susceptible de résulter, pour les pays d'Europe centrale et orientale, d'un échec de la CIG sur l'élargissement à l'Est. Il a rappelé l'importance des espoirs et des attentes suscités dans les anciens satellites de l'URSS par des perspectives encore incertaines d'adhésion à l'Union européenne. A cet égard, **M. André Dulait** a souhaité obtenir des précisions sur le calendrier d'adhésion susceptible d'être proposé aux pays d'Europe centrale et orientale. **M. Michel Barnier** est alors revenu sur la nécessité de réaliser les réformes structurelles qui seront décidées dans le cadre de la CIG préalablement à l'élargissement à l'Est de l'Union européenne. Il a également insisté sur l'ampleur des réformes que doivent encore conduire certains de ces pays avant d'être en mesure d'adhérer. Selon **M. Michel Barnier**, il devrait être envisageable d'engager le processus de négociation avec les pays de l'Est qui le souhaiteront en 1998.

M. Xavier de Villepin, président, a alors évoqué les perspectives ouvertes au dialogue euroméditerranéen par la conférence de Barcelone des 26-27 novembre. Il a, là encore, souligné les immenses responsabilités de l'Union européenne dans l'évolution d'une zone où les besoins sont immenses. A cet égard, **M. Gérard Gaud** a mentionné une réunion récente sur la sécurité et la coopération en Méditerranée tenue à Malte, dans le cadre de l'Union interparlementaire, et insisté sur les risques liés à l'instabilité de la région méditerranéenne.

M. Michel Barnier, ministre délégué aux affaires européennes, a rappelé que l'initiative de l'organisation de la conférence de Barcelone, dont il a souligné l'intérêt, devait être mise au crédit des présidences française et espagnole. Il a indiqué que les documents politiques dont l'adoption est prévue à l'issue de cette conférence seront élaborés dans l'esprit du Pacte de stabilité en Europe. Il a

fait observer que le plan d'action pour la Méditerranée contribuerait à faire évoluer les pays concernés et notamment la Turquie dans un sens démocratique et respectueux des droits de l'homme. Il a par ailleurs relevé qu'un rééquilibrage des crédits a été décidé en faveur de la Méditerranée, à laquelle 4,7 milliards d'écus pourraient être consacrés dans les domaines social, culturel et environnemental à l'échéance de 1999.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 7 novembre 1995 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a procédé à l'examen des amendements sur le projet de loi n° 2 (1995-1996) instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes.

La commission a d'abord rejeté une motion présentée par **M. Charles Metzinger** et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant à opposer la question préalable après que **M. Alain Vasselle, rapporteur**, a rappelé la nécessité de légiférer rapidement pour faire face au défi de la dépendance et aider les départements à sortir des dérives constatées dans l'attribution de l'allocation compensatrice pour tierce personne et les garanties financières obtenues du Gouvernement et celles résultant des amendements adoptés par la commission.

Avant le titre premier, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 178 de M. Jacques Larché visant à créer un article additionnel.

Au titre premier, la commission a adopté un nouvel amendement visant à en modifier l'intitulé.

A l'article premier, la commission a rectifié son amendement n° 1, a donné un avis favorable à l'amendement n° 94 de M. Paul Girod au nom de la commission des lois, sous réserve qu'il soit transformé en sous-amendement à son amendement n° 1, a donné un avis défavorable à l'amendement n° 160 de M. Georges Othily et aux sous-amendements n°s 179 et 180 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Avant l'article 2, la commission a adopté un nouvel amendement visant à créer un titre premier bis.

A l'article 2, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 181 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Après l'article 2, la commission a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 124 des membres du groupe socialiste et apparentés et a donné un avis défavorable aux sous-amendements n^{os} 183 et 184 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen. Estimant que l'amendement n° 182 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen serait satisfait par le sous-amendement de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, à l'amendement n° 1 de la commission, elle lui a également donné un avis défavorable.

A l'article 3, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 161 de M. Georges Othily et 95 de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois.

A l'article 4, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 96 de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, aux sous-amendements n^{os} 212 de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois et 165 de M. Henri de Raincourt, un avis défavorable à l'amendement n° 125 des membres du groupe socialiste et apparentés, aux sous-amendements n^{os} 185 et 186 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen, 126 des membres du groupe socialiste et apparentés et 206 de MM. Charles Pasqua et Martial Taugourdeau.

A l'article 5, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 97 de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, sous réserve qu'il soit converti en sous-amendement aux amendements n^{os} 7 et 8 de la commission et au sous-amendement n° 166 de M. Henri de Raincourt. Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 187 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 6, la commission a rectifié son amendement n° 10. Compte tenu de cette rectification, elle a constaté le retrait de l'amendement n° 98 de M. Paul Girod, au nom

de la commission des lois. Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 188 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 7, après avoir rectifié ses amendements n^{os} 11 et 13, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 111 de M. Claude Huriet sous réserve qu'il le transforme en sous-amendement à l'amendement n° 12, à l'amendement n° 99 de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois sous réserve qu'il le transforme en sous-amendement à l'amendement n° 11, s'en est remise à la sagesse pour le sous-amendement n° 134 des membres du groupe socialiste et apparentés et a émis un avis défavorable aux amendements n^{os} 119 et 120 de MM. André Jourdain et Georges Gruillot, aux amendements n^{os} 127 à 129 et aux sous-amendements n^{os} 130 à 135 des membres du groupe socialiste et apparentés ainsi qu'au sous-amendement n° 189 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 8, la commission a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 136 et 137 et le sous-amendement n° 139 des membres du groupe socialiste et apparentés et a donné un avis défavorable au sous-amendement n° 138 des membres du groupe socialiste et apparentés.

A l'article 9, après avoir constaté le retrait des amendements n^{os} 167 et 168 de M. Henri de Raincourt, la commission a donné un avis favorable au sous-amendement n° 213 de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, et un avis défavorable au sous-amendement n° 190 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 10, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 100 de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, et 121 de MM. André Jourdain et Georges Gruillot.

A l'article 11, après avoir rectifié son amendement n° 19, la commission a donné un avis favorable à l'amen-

dement n° 101 de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, sous réserve qu'il soit transformé en sous-amendement à ses amendements n^{os} 17 et 20 et a donné un avis défavorable à l'amendement n° 191 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 13, la commission a décidé de demander l'avis du Gouvernement pour l'amendement n° 140 et le sous-amendement n° 141 des membres du groupe socialiste et apparentés.

A l'article 14, après avoir rectifié son amendement n° 29, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 192 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen, 102 de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, 122 de MM. André Jourdain et Georges Gruillot, 115 de MM. Michel Souplet, Marcel Daunay, Bernard Barraux, Jean Huchon et des membres du groupe de l'union centriste, n° 207 de MM. Désiré Debavelaere, Alain Pluchet, Philippe François, Jacques de Menou, Roger Rigaudière, Gérard César et Michel Doublet ainsi qu'aux sous-amendements n^{os} 169 de M. Henri de Raincourt et 209 de M. Jacques Oudin. Elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 116 de MM. Michel Souplet, Marcel Daunay, Bernard Barraux, Jean Huchon et des membres du groupe de l'union centriste et 208 de MM. Désiré Debavelaere, Alain Pluchet, Philippe François, Jacques de Menou, Roger Rigaudière, Gérard César et Michel Doublet.

Après l'article 14, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 103 de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois.

A l'article 15, après avoir constaté le retrait de l'amendement n° 170 de M. Henri de Raincourt, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 142 et 143 des membres du groupe socialiste et apparentés et n° 193 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 16, après avoir rectifié son amendement n° 35, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n^{OS} 144 des membres du groupe socialiste et apparentés et 162 de Mme Joëlle Dusseau et au sous-amendement n° 194 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 17, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n^{OS} 145 des membres du groupe socialiste et apparentés et 195 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 18, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n^{OS} 146 des membres du groupe socialiste et apparentés et 171 de M. Henri de Raincourt.

A l'article 19, après avoir rectifié son amendement n° 38, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 104 de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, sous réserve qu'il le transforme en sous-amendement à l'amendement n° 38 rectifié et un avis défavorable aux amendements n^{OS} 147 des membres du groupe socialiste et apparentés, 112 à 114 de M. Claude Huriet, et aux sous-amendements n^{OS} 148 et 149 du groupe socialiste et apparentés et 196 et 197 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 20, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 105 de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, et aux sous amendements n^{OS} 150 et 151 des membres du groupe socialiste et apparentés.

Avant l'article 21, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n^{OS} 198 et 199 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 21, la commission a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 172 de M. Henri de Raincourt.

Après l'article 21, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 200 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 22, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 152 des membres du groupe socialiste et apparentés.

A l'article 24, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 173 de M. Henri de Raincourt.

A l'article 25, après avoir constaté le retrait de l'amendement n° 153 des membres du groupe socialiste et apparentés, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 154 des membres du groupe socialiste et apparentés.

A l'article 26, la commission a rectifié son amendement n° 48 pour préciser les conditions de prise en charge des coûts de fonctionnement générés par la prestation d'autonomie et a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 201 de Mmes Michelle Demessine, Jacqueline Fraysse-Cazalis, Marie-Claude Beaudeau, MM. Guy Fischer, Robert Pagès et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen, 163 de Mme Joëlle Dusseau et 78 de M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances. Elle a décidé de solliciter l'avis du Gouvernement pour les amendements n° 76 de M. Georges Othily et de MM. Dominique Larifla et Roger Lise et a donné un avis favorable à l'amendement n° 77. de M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances

A l'article 27, elle a émis un avis favorable aux amendements n^{os} 79 à 83 présentés par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances.

A l'article 28, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 83 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances et a décidé de s'en remettre à l'avis de cette commission pour les amendements n° 117 et n° 211 présentés respectivement par MM. Daniel Bernadet et Philippe Adnot.

Après l'article 28, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 85 insérant un article additionnel présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances.

A l'article 29, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 86 de M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances et à l'amendement n° 118 de M. Daniel Bernardet.

A l'article 30, elle a donné un avis favorable aux amendements n° 87 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances et n° 202 de Mmes Michelle Demessine, Jacqueline Fraysse-Cazalis, Marie-Claude Beaudeau, MM. Guy Fischer, Robert Pagès et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 31, elle a rectifié son amendement n° 51 par coordination avec son amendement n° 48 et a émis un avis défavorable aux amendements n° 88 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances et n° 123 de MM. André Jourdain et Georges Gruillot.

A l'article 32, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 89 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances.

A l'article 33, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 90 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances.

A l'article 34, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n^{os} 91 rectifié à 93 présentés par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances.

A l'article 35, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 106 de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, et un avis défavorable à l'amendement n° 203 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 36, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 107 de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, sous réserve qu'il le transforme en sous-amendement de l'amendement n° 4 à l'article additionnel après l'article 2. Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 164 de Mme Joëlle Dusseau.

Après l'article 37, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 166 des membres du groupe socialiste et apparentés.

A l'article 38, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 176 de M. Henri de Raincourt et un avis défavorable aux amendements n^{os} 157 des membres du groupe socialiste et apparentés et 174 et 175 de M. Henri de Raincourt.

A l'article 39, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 158 des membres du groupe socialiste et apparentés et 177 de M. Henri de Raincourt.

A l'article 40, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 159 des membres du groupe socialiste et apparentés et 204 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 41, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 108 de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois.

A l'article 42, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 109 de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois.

Après l'article 42, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 205 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Avant l'article 43, la commission a rectifié son amendement n° 74.

A l'article 43, la commission a rectifié son amendement n° 75 et a donné un avis favorable à l'amendement n° 110 de M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, sous réserve qu'il soit transformé en sous-amendement à son amendement n° 75 rectifié.

FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 7 novembre 1995 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a tout d'abord procédé à l'examen des **crédits des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat**, ainsi que de **l'article 66** rattaché, sur le rapport de **M. René Ballayer, rapporteur spécial.**

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a tout d'abord observé que le budget des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat, présentait la même configuration qu'en 1995 et qu'il s'élevait à 521,7 millions de francs en diminution de 10,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995. Rapportée aux crédits modifiés par la loi de finances rectificative pour 1995, la baisse n'est plus que de 6,05 %.

Le rapporteur spécial a toutefois souligné que le secteur du commerce et de l'artisanat bénéficiait d'autres concours publics. Il a cité, notamment :

- le fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales (FISAC), qui a pour objet de maintenir des commerces et des services de proximité et de préserver l'équilibre entre les différentes formes de commerce. Ce fonds, alimenté par la taxe spécifique sur les grandes surfaces, disposera d'un montant de 300 millions de francs en 1995 contre 170 millions de francs en 1994, soit une augmentation de 43,3 %. Le fonds bénéficie ainsi largement de l'augmentation de la taxe sur les grandes surfaces votée en 1995 ;

- le fonds social européen (FSE), chargé de financer des actions de formation dont les concours devraient s'élever à près de 30 millions de francs en 1996 ;

- le fonds national d'aménagement du territoire (FNDAT) qui se substituera au fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) et devrait bénéficier, jusqu'en 1998, de 20 millions de francs par an.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a par ailleurs souligné les récentes mesures prises par le Gouvernement en faveur du commerce et de l'artisanat, et notamment le plan PME-artisanat, dont le volet artisanat a été présenté en octobre dernier, l'augmentation des garanties SOFARIS, le relèvement du plafond du seuil d'imposition et la réforme de la transmission des entreprises.

Le rapporteur spécial a ensuite analysé les principales actions de ce budget. Il a noté que si les moyens des services diminuaient, l'Etat renforçait parallèlement les moyens mis à la disposition des chambres des métiers pour l'animation économique. S'agissant des autres crédits, le rapporteur spécial a souligné leur évolution qui traduit l'effort de régulation budgétaire mené par le ministère ; ils sont soit en baisse, soit maintenus en francs constants.

En conclusion, **M. René Ballayer, rapporteur spécial**, s'est félicité de l'effort sans précédent qui était consenti depuis quelques mois en faveur du commerce et de l'artisanat. Le plan PME-Artisanat est la traduction de cette politique. Il a souhaité qu'en matière d'urbanisme commercial et de droit de la concurrence, le Gouvernement intervienne pour maintenir la spécificité et la présence des petites et moyennes entreprises commerciales ou artisanales.

Enfin, le rapporteur spécial a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption du budget des

petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat pour 1996.

Le rapporteur spécial a proposé d'adopter sans modification l'article 66 rattaché, relatif à l'actualisation de la taxe pour frais de chambres de métiers. Mais il a tenu à souligner que le système actuel de financement des chambres de métiers présentait des inconvénients majeurs notamment pour les petites entreprises artisanales ou commerciales ; il a souhaité que le groupe de travail, composé de représentants des chambres de métiers et du ministère rende rapidement ses conclusions sur ce sujet afin d'aboutir à une refonte du système de financement des chambres de métiers.

A la suite de l'intervention du rapporteur spécial, un débat s'est instauré au cours duquel sont intervenus **Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Jacques Chaumont, Michel Moreigne, Alain Lambert, rapporteur général et Christian Poncelet, président.**

La commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat et de l'article 66 rattaché.

Puis, la commission a procédé à l'examen des crédits du tourisme, sur le rapport de **M. Paul Loridant, rapporteur.**

Le rapporteur spécial a tout d'abord souligné que, pour la première fois depuis 1910, le tourisme disposait d'un ministère de plein exercice.

Il a indiqué que les crédits demandés au titre du ministère du tourisme pour 1996 s'élevaient à 393,2 millions de francs, soit une quasi reconduction par rapport à 1995 (393 millions de francs) et a rappelé que le Parlement avait majoré les crédits demandés par la loi de finances initiale pour 1995 de 15,7 millions de francs pour les porter à 408,7 millions de francs. Il a toutefois précisé que le gel des crédits opéré par l'arrêté du 28 juin 1995 de

10 % des dépenses ordinaires par rapport aux dotations initiales et de 25 % des mesures nouvelles pour les dépenses en capital, ratifié par la loi de finances rectificative pour 1995, avait annulé des crédits pour un montant équivalent, ramenant la dotation budgétaire du ministère du tourisme à 393,3 millions de francs.

Il a souligné que les moyens de fonctionnement du titre III, bien que maintenus à un niveau constant (129,6 millions de francs en 1995, 130 millions de francs demandés pour 1996) subissaient une forte érosion de fait, puisque le montant consacré en 1995 aux seuls besoins de l'administration du tourisme devait en 1996 pourvoir aux besoins de cette même administration et, en outre, à ceux du cabinet ministériel.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a précisé que le titre IV -qui représente 59,76 % des crédits du ministère- se trouvait conforté de 20 millions de francs, principalement affectés à la promotion de la France à l'étranger, dont bénéficie le groupement d'intérêt économique " Maison de la France ".

Il a noté que les dépenses en capital supportaient des mesures d'économies importantes, les ouvertures d'autorisations de programme diminuant de près de 18 %, et les crédits de paiement de 40 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

Le rapporteur spécial a jugé que cette rigueur amènerait probablement à faire prévaloir la poursuite d'opérations antérieurement engagées sur le lancement d'opérations nouvelles.

Trouvant paradoxale la faiblesse des crédits de ce ministère compte tenu de l'apport du tourisme à la balance des paiements, il a rappelé que le nombre de visiteurs étrangers en France était passé de 35 millions en 1987 à 60 millions en 1992, mais que ce nombre stagnait depuis 1992, et que la France perdait des parts de marché internationales

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a souligné que le tourisme représentait une richesse pour la France en termes d'impact sur le produit intérieur brut, de recettes fiscales et d'emplois, qu'il a chiffré à 1 million d'emplois directs, dont 314.000 permanents, et 1 million d'emplois induits, grâce à 200.000 PME. Il a estimé que ce secteur serait durablement créateur d'emplois dans les dix ans à venir et qu'il pouvait représenter une chance de développement pour les départements ruraux et pour ceux dont les industries traditionnelles étaient en déclin.

Il a donc considéré que l'Etat ne consacrait pas suffisamment de crédits budgétaires à cette activité. Le budget du tourisme est en baisse de 10 % en francs courants depuis 1992 et le nombre d'agents qui lui sont affectés est en diminution de 25 % depuis 1988, au moment même où Disneyland Paris consacre 160 millions de francs pour sa promotion à l'étranger, soit presque autant que l'Etat pour assurer celle de la France.

Il a regretté, à cet égard que le plan d'action ambitieux présenté par le ministère du tourisme, le 21 juillet 1995, qui aurait doublé en 1998 les moyens budgétaires, afin d'augmenter de 20 millions en trois ans le nombre de touristes étrangers en France, et de porter ce chiffre à 100 millions à la fin du siècle n'ait pas été retenu par le Gouvernement, en raison de la contrainte budgétaire.

Il a par ailleurs douté de l'opportunité de mettre en oeuvre une politique communautaire du tourisme, ce secteur lui paraissant relever, au regard du principe de subsidiarité, de la compétence nationale.

Il s'est enfin félicité que le projet de loi de finances pour 1996 limite les avantages fiscaux accordés à la création hôtelière, afin de lutter contre le suréquipement dans ce domaine, et à déclaré partager les orientations du Gouvernement à ce sujet. Il a souligné que certains hôtels en faillite étaient compris parmi les "actifs pourris" des banques.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, un large débat s'est ouvert.

M. Jacques Chaumont a estimé que les subventions du ministère aux associations de promotion du tourisme devaient permettre de financer également des actions de « marketing » comme le faisait la commission européenne dans les « zones 5 b ». Il a jugé inadaptée au tourisme local l'action de promotion générale de la Maison de la France et a considéré que la promotion du tourisme régional nécessitait des actions plus « ciblées ».

Il a par ailleurs considéré qu'il fallait faciliter la transmission de l'hôtellerie familiale en zone rurale pour retenir la clientèle étrangère, notamment anglo-saxonne.

M. René Trégouët a suggéré, d'une part, que la promotion touristique de la France soit également effectuée dans la presse et les guides de tourisme étrangers et, d'autre part, de développer l'utilisation de la chaîne TV5 pour de telles actions.

Mme Maryse Bergé-Lavigne relevant que la Maison de France disposait de 15 millions de francs afin de financer la promotion de la France dans la zone Pacifique, a douté du caractère suffisant d'une telle somme pour effacer l'image négative que notre pays avait acquise dans cette zone depuis la reprise des essais nucléaires. Elle a suggéré d'en faire l'économie.

Après avoir regretté que les nombreux touristes d'Europe du Nord qui, chaque été, traversent la vallée du Rhône à destination de l'Italie ou de l'Espagne ne s'y arrêtent pas, **M. Emmanuel Hamel** a souhaité que l'action du ministère contribue à arrêter le « tourisme sexuel » à destination de certains pays, notamment en Asie du Sud-Est.

Mme Marie-Claude Beaudeau a relevé que le ministère du tourisme avait vu ses moyens budgétaires diminuer de 10 % depuis 1992 et ses effectifs de 25 % depuis 1988, alors que cette activité permettait d'irriguer l'économie de régions entières. Elle a jugé que la promo-

tion touristique nécessitait des moyens modernes de « marketing ».

S'associant aux remarques relatives au tourisme sexuel, elle a déploré que des agences de voyage établies en France vendent de tels « séjours ».

Elle s'est par ailleurs inquiétée de la dépendance croissante de certaines régions à l'égard du tourisme et a regretté l'abandon du plan de renforcement du ministère, qui consacre l'emprise croissante des actions communautaires en matière touristique.

Déclarant partager également les inquiétudes des deux intervenants précédents, **M. Christian Poncelet, président**, a estimé qu'aucune revue française de tourisme ou agence de voyage ne devait servir de support à des publicités relatives au tourisme sexuel et a réclamé un renforcement des sanctions à cet égard.

M. Jacques Chaumont a alors rappelé que la convention sur les droits de l'enfant, que la France avait ratifiée, permettait d'exercer des pressions très efficaces sur les pays concernés. Il a souligné que l'éradication de cette pratique s'effectuerait grâce à la croissance économique et à la lutte contre la misère et la pauvreté.

Revenant sur l'insuffisance, mise en exergue par le rapporteur, d'un renforcement des moyens budgétaires du ministère, **M. Yann Gaillard** a estimé que l'efficacité de la promotion du tourisme ne dépendait pas que des crédits budgétaires, mais que de nombreux facteurs extérieurs intervenaient aussi.

Il a jugé, à cet égard, que l'augmentation des crédits budgétaires ne constituait pas nécessairement une solution, et que les crédits de promotion d'Eurodisney pour le parc de loisirs s'ajoutaient à ceux de l'Etat pour la France.

Il a enfin estimé judicieux de développer le tourisme des résidents, notamment en matière de tourisme "vert" ou de proximité.

Rappelant que, disposant du plus grand lac artificiel d'Europe, l'Aube était également un département touristique, **M. Philippe Adnot** a considéré que la politique de promotion touristique d'un pays ne devait pas se juger à la seule aune des crédits publics qui y étaient consacrés.

M. Christian Poncelet, président, a regretté la distorsion de concurrence existant au plan fiscal entre la restauration, qui supporte le taux normal de TVA de 20,6 %, et les traiteurs qui bénéficient du taux réduit de 5,5 %. Il a par ailleurs jugé que la suppression des avantages fiscaux en faveur de l'hôtellerie n'était pas toujours justifiée. Il a enfin relevé que l'effort public en faveur du tourisme avait été sapé par les dévaluations de l'Espagne et de l'Italie.

M. Michel Moreigne a regretté la réduction, en crédits de paiement, des dotations aux contrats de plan Etat-régions.

Déclarant qu'il prendrait en compte dans son rapport écrit les nombreuses remarques formulées lors du débat, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a repris à son compte les suggestions en matière d'utilisation de la presse et des guides étrangers, d'une part, et de TV5, d'autre part, pour renforcer la promotion du tourisme. Il s'est également montré sceptique quant à la justification des crédits de promotion de la France dans le Pacifique. Il a partagé l'indignation des membres de la commission en matière de tourisme sexuel.

Le rapporteur spécial a par ailleurs souligné que la réduction des effectifs de l'administration centrale du tourisme avait été compensée par un redéploiement des effectifs dans les administrations déconcentrées et les comités départementaux du tourisme. Il a enfin rappelé que les dépenses de l'Etat en la matière bénéficiaient d'un effet de levier important, estimant que si l'Etat ne promouvait pas la "destination France" personne le ferait, et que contester l'utilité de la dépense publique en la matière revenait à douter de la nécessité d'un ministère du tourisme.

Le rapporteur spécial ayant préconisé que la commission s'en remette à la sagesse du Sénat, la commission a **décidé de proposer l'adoption des crédits du tourisme.**

Enfin, la commission a examiné le **rapport de M. Yvon Collin, rapporteur spécial, consacré au budget annexe de l'aviation civile et aux crédits du ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports relatifs au transport aérien et à la météorologie.**

Commençant par la présentation du budget annexe de l'aviation civile, **M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, en a d'abord indiqué les principales caractéristiques :

- un montant de 7,66 milliards de francs, soit une augmentation sensible de 6,2 % par rapport à 1995 ;

- des évolutions de crédits pour les différentes activités très inégales avec en particulier une croissance sensible des crédits de navigation aérienne (+ 7,3 % par rapport à 1995) ;

- du côté des recettes, une forte augmentation des redevances facturées aux usagers du contrôle aérien et du produit de la taxe de sécurité et de sûreté sous l'effet d'une augmentation de son tarif ;

- du côté des dépenses de fonctionnement, un accroissement des charges de personnel se montant à 9,7 %, soit un coût supplémentaire de 321 millions de francs, dont quelques 208,7 millions de francs représentent des surcroûts de rémunération, le reste provenant soit de mesures de créations d'emplois, soit de mesures de transformation d'emplois, et un tassement des autres dépenses de fonctionnement ;

- sur le front des dépenses en capital, une croissance des dépenses d'études et d'équipements modérée mais à un haut niveau.

Le rapporteur spécial a ensuite fait part de ses observations :

- le budget annexe de l'aviation civile étant devenu un pavillon abritant bien des marchandises, la place prise par des dépenses d'intérêt général amènerait d'abord à se demander si leur rattachement au budget annexe n'était pas injustifié et, plus grave, n'avait pas pour conséquence de remettre en cause l'ensemble dès lors que nombre des opérations financières qu'il retraçait n'étaient pas au nombre de celles qui pouvaient figurer dans un budget annexe. Un amendement demandant qu'un rapport soit fourni au Parlement précisant la nature des missions correspondant aux différentes dépenses du budget annexe avant le 1er juin de l'année prochaine pourrait être proposé.

- le budget est peu lisible, les crédits de navigation aérienne s'élevant à 5,03 milliards de francs dans le projet de budget pour 1996 alors que les coûts complets du service sont estimés à 5,86 milliards de francs et que les documents budgétaires entretiennent la plus grande confusion quant à la nature des dépenses qu'ils sont pourtant censés présenter ;

- il est fait un usage abusif des redevances, qui font pourtant l'objet d'un contentieux permanent comme l'illustre l'arrêt du 10 février 1995 par lequel le Conseil d'Etat a été amené à régler l'un des nombreux contentieux suscités par les redevances de navigation aérienne au détriment de la direction générale de l'aviation civile. La haute juridiction a notamment décidé qu'en imputant de façon forfaitaire une partie de l'ensemble des coûts générés par le contrôle d'approche, l'administration n'était pas en mesure de justifier que la fraction des coûts ainsi imputée correspondait bien à des charges auxquelles l'exposerait ledit contrôle. Par suite, une série de coûts considérés par la direction de la navigation aérienne comme imputables aux usagers suscitait des interrogations.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a alors exposé les problèmes soulevés par les articles 62 et 63 du projet de loi de finances.

Il a rappelé que l'article 62 avait précisément pour objet de tirer les conséquences financières de l'arrêt du 10 février 1995 par lequel le Conseil d'Etat avait annulé l'arrêté du 21 décembre 1992 fixant les conditions d'établissement et de perception de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne. Il a estimé que s'il apparaissait injustifié que les usagers échappent en totalité au paiement de services qui leur étaient fournis, l'article 62 était embarrassant sur le fond, mais aussi sur la forme car, compte tenu du caractère limitatif des dispositions susceptibles de figurer dans une loi de finances, il n'était pas certain que cette disposition soit à l'abri d'une censure constitutionnelle.

Le rapporteur spécial a ensuite indiqué que l'article 63 du projet de loi de finances pour 1996 tendait à tirer les conséquences d'un arrêt par lequel, en date du 10 février 1995, le Conseil d'Etat avait annulé l'arrêté du 4 mars 1993 du ministre de l'équipement, du logement et des transports aériens par lequel celui-ci avait fixé la répartition entre les entreprises de transport aérien des dépenses de contrôle technique d'exploitation. Selon le Conseil d'Etat, les opérations en question étant effectuées dans l'intérêt général des usagers du transport aérien et des populations survolées et ne trouvant pas leur contrepartie dans une prestation directement rendue aux compagnies aériennes, on ne pouvait recourir aux redevances pour financer cette partie de l'activité de la direction générale de l'aviation civile dont la nature régaliennne impose qu'elle trouve une autre source de financement. Il a alors jugé que la validation rétroactive proposée posait d'abord le problème constitutionnel de savoir si le législateur pouvait fixer implicitement le taux d'une taxe ou devait le faire explicitement et donc s'il pouvait valider des titres de perception émis pour recouvrer une taxe alors qu'il n'en n'avait fixé ni le taux ni l'assiette.

Le rapporteur spécial a ensuite indiqué que, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il s'en remettrait à la

sagesse de la commission des finances au moment du vote sur ces articles.

Puis, reprenant l'exposé de ses observations sur le projet de budget annexe de l'aviation civile, le rapporteur spécial a tout d'abord stigmatisé la hausse de la fiscalité affectée à ce budget, se demandant si celle-ci était conforme au principe du droit budgétaire de non affectation. Il a ensuite dénoncé l'explosion des dépenses du budget annexe.

A ce propos, il a fait observer que, dans une réponse au questionnaire budgétaire, les responsables du budget annexe de l'aviation civile avaient estimé que leur projet de budget "présentait une évolution maîtrisée des dépenses de fonctionnement, l'effort étant concentré sur les emplois et les investissements" et avaient conclu que le projet de budget pour 1996 était "un projet de budget de rigueur au service de la qualité et de la sûreté du transport aérien". Le rapporteur spécial a jugé que, manifestement, le mot rigueur n'avait pas le même sens pour tous car, avec une croissance de 6,2 %, les dépenses du budget annexe de la navigation aérienne enregistraient une augmentation significative, semblable à celle d'un budget prioritaire.

Soulignant les enjeux d'une véritable maîtrise des dépenses du budget annexe de l'aviation civile pour les compagnies aériennes, il s'est inquiété des effets sur les charges financières d'un autofinancement des dépenses d'investissement inférieur à 50 %.

Puis, remarquant que le projet de budget pour 1996 enregistrait les premiers effets budgétaires, en loi de finances initiale, du protocole signée en 1994 il s'est inquiété que les seules rémunérations directes des personnels de navigation aérienne s'accroissent de 10,1 % et que cette dérive résulte moins de créations d'emplois décidées pour accroître les capacités du contrôle aérien que des avantages de rémunération concédés lors de la négociation du protocole.

Concluant que les modalités du dialogue social dans l'administration civile étaient déséquilibrées, il a souhaité que le Gouvernement soit invité à imaginer des solutions pour que les personnels de la direction générale de l'aviation civile n'abusent pas de la rente qu'ils tirent de leur situation de monopole.

Puis **M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, a présenté les **crédits** du ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports demandés pour **1996** au titre du **transport aérien** et de la **météorologie**.

Au sujet des crédits du transport aérien, il a indiqué qu'il s'agissait principalement de crédits d'avances remboursables destinés aux programmes aéronautiques et qu'ils se montaient, en 1996, à 1.382,18 millions de francs, soit une diminution de 30,5 % par rapport à 1995, la baisse en autorisations de programme étant encore plus considérable : - 42,1 %.

Il a estimé cependant que la diminution importante des crédits pour 1996 s'expliquait par le développement normal des programmes aéronautiques, les avances remboursables ayant vocation à diminuer à mesure que les programmes qu'elles soutenaient venaient à maturité et que, à côté de ces réductions de crédits, l'année 1996 enregistrait la mise en place de deux actions nouvelles permettant de renouer avec la politique d'avances remboursables qui avait, de fait, été interrompue depuis 1989 :

- le développement du moteur CFM XX,
- le développement du programme d'avion de cent places.

Rappelant que l'industrie aéronautique avait traversé au plan mondial une nouvelle année difficile en 1994, il a insisté sur les dommages subis par l'ensemble des industriels français en raison de la dépréciation du dollar qui constitue un atout majeur pour les constructeurs américains et leur permet de gagner des parts de marché sur leurs concurrents européens dès lors que ceux-ci appar-

tiennent au noyau dur du système monétaire européen. Le rapporteur spécial a fait observer que l'agressivité monétaire des Etats-Unis se doublait d'une agressivité juridique. En effet, les Américains interprètent plusieurs des dispositions de l'accord conclu entre la Communauté européenne et les Etats-Unis le 17 juillet 1992, concernant l'application au commerce des aéronefs civils de grande capacité de l'accord du GATT relatif au commerce des aéronefs civils, dans un sens si restrictif qu'il en dénature leur portée et rend l'accord déséquilibré aux dépens de l'Europe.

Abordant les crédits de la météorologie pour 1996, il a rappelé que, depuis le 1er janvier 1994, la direction de la météorologie nationale était devenue un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère chargé des transports.

Il a indiqué que les subventions versées en 1996 s'élèveraient à 1.192,8 millions de francs dont 932,4 millions de francs au titre de la subvention d'exploitation et 260,4 millions de francs au titre de la subvention d'investissement.

Un large débat s'est alors ouvert au cours duquel **Mme Maryse Bergé-Lavigne** a appelé l'attention sur la dégradation de la situation des constructeurs aéronautiques et, en particulier, de l'Aérospatiale, dont les plans de licenciement risquent de se traduire non seulement par un supplément de chômage, mais encore par un tarissement du savoir-faire de l'entreprise, les bureaux d'études n'étant pas épargnés par les contractions d'effectifs.

Evoquant les propos du président de l'Aérospatiale, elle s'est demandée si les besoins de recapitalisation de l'entreprise estimés à 10 milliards de francs ne devraient pas être rapidement satisfaits.

Mme Marie-Claude Beaudeau s'est à son tour inquiétée de la situation des constructeurs aéronautiques et a rappelé la contribution de ce secteur à l'emploi et à la

résolution de problèmes structurels posés par le transport aérien.

Sur ce point, elle a, en particulier, insisté sur l'importance de la recherche aéronautique pour trouver les solutions propres à régler les graves nuisances environnementales, en particulier sonores, que connaissent bien les habitants du Val d'Oise en particulier.

M. Christian Poncelet, président, a alors souhaité que la compagnie Air France réussisse son redressement et s'est demandé si les alliances envisagées, avec Lufthansa en particulier, se concrétisaient.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a fait remarquer qu'en période de difficultés budgétaires la recapitalisation des entreprises publiques posait des problèmes difficilement surmontables.

En réponse, **M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, a souhaité que les difficultés rencontrées dans le redressement d'Air France soient surmontées et indiqué que la conclusion d'accords équilibrés pouvait sans doute y contribuer.

Disant son plein accord avec les propos de Mme Marysé Bergé Lavigne et de Mme Marie-Claude Beau-deau, il a souligné combien la défense de l'Europe de l'aéronautique lui semblait un impératif vital.

Puis, **M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, s'en étant remis à la sagesse de la commission, celle-ci a décidé **d'adopter le projet de budget annexe de l'aviation civile pour l'année 1996**, ainsi que les **articles 62 et 63 rattachés** et de **réserver son vote** sur les crédits relatifs au **transport aérien** et à la **météorologie** du ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports jusqu'après l'examen de l'ensemble des crédits de ce ministère.

Mercredi 8 novembre 1995 - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée sous la présidence de

M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 1996, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur général**.

Après avoir rappelé que la commission avait auditionné à deux reprises le ministre de l'économie et des finances, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a souhaité que cette réunion soit l'occasion de répondre aux interrogations que suscite l'actualité économique. Il a ainsi souligné la nécessité pour la commission d'adopter une attitude constructive, et de réaliser un véritable effort de pédagogie en direction des Français.

Evoquant l'évolution de la conjoncture, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a mis en évidence un certain décalage entre les données économiques, qui sont favorables dans de nombreux cas, et la relative morosité de nos concitoyens, qui semblent anticiper un ralentissement de l'activité. Il a alors insisté sur le caractère déterminant du cadrage économique initial pour le déroulement de l'exécution de la loi de finances de l'année.

Dans ce contexte, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, s'est déclaré convaincu que le projet de budget pour 1996 reposait sur une analyse sincère et objective de la situation, et a émis le voeu que la commission soit en mesure de faire partager cette conviction. Il a d'ailleurs estimé que la fin des interrogations sur le financement des régimes sociaux devrait contribuer à dissiper une source légitime d'inquiétude pour les Français.

Le rapporteur général, a ensuite rappelé la rapidité des mouvements économiques, qui contraste avec l'inertie des procédures budgétaires.

Puis **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a estimé que le projet de budget pour 1996 se caractérise par un réel effort de maîtrise des dépenses, avec une progression des charges inférieure à celle de l'inflation. A cet égard, il a fait valoir que l'évolution des dépenses devait s'apprécier par rapport au collectif de 1995, et regretté que

le Gouvernement retienne ponctuellement une autre référence pour les besoins de la démonstration statistique.

Le rapporteur général a alors noté que l'effort d'économie budgétaire proposé pour 1996 provenait essentiellement de quatre ajustements principaux :

- la non revalorisation des rémunérations de la fonction publique, qui s'accompagne toutefois de la création nette de 3.557 emplois dont l'effet d'"affichage" est fâcheux ;

- une rigueur accrue pour le budget d'équipement militaire, dont le montant s'avère inférieur de 16 milliards de francs aux prévisions figurant dans la loi de programmation ;

- l'élaboration d'un pacte de stabilité avec les collectivités locales qui, dans son principe répond à un vœu des élus locaux, mais dont certaines modalités sont critiquables ;

- enfin, une économie de 19 milliards de francs, liée au non versement de la contribution de l'Etat à l'UNEDIC et à un décalage temporel dans le processus de budgétisation des allocations familiales.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a ainsi constaté que ce projet courageux marquait une rupture et permettait de s'engager résolument dans une ère du "refus" de l'endettement public.

Rappelant brièvement l'expérience du passé, le rapporteur général, a mis en évidence les mauvaises habitudes engendrées par l'aisance budgétaire, dont les conséquences s'avèraient lourdes lorsque la conjoncture ralentissait. Il a notamment évoqué la période 1989-1992, marquée par une progression des dépenses plus rapide que celle du PIB, puis souligné les efforts réalisés depuis 1994 pour corriger cette dérive. Il a toutefois fait valoir l'extrême difficulté d'un tel exercice en relevant que l'Etat assumait aujourd'hui des charges assez éloignées du coeur de ses interventions traditionnelles, et qui, de surcroît, ont

connu au cours du passé récent une croissance soutenue et autonome. Il s'est alors inquiété de cette situation, qui enserme le budget dans un réseau de contraintes particulièrement fort.

Abordant les mesures fiscales contenues dans le projet de loi de finances, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a estimé qu'elles font apparaître l'amorce d'une inflexion dans trois grands domaines :

- la fiscalité de l'épargne, secteur dans lequel les dispositions proposées ont certes un objectif immédiat de rendement, mais qui organisent également une certaine redistribution des avantages fiscaux au bénéfice de l'épargne à risque ;

- la transmission des entreprises, le Gouvernement préférant toutefois une mesure ciblée à la remise en cause du barème des droits de mutation issu de la réforme de 1984 ;

- la taxe professionnelle, qui fait l'objet de trois mesures importantes, ayant notamment pour effet de stabiliser le coût supporté par l'Etat au titre des dégrèvements afférents à cet impôt.

Rappelant que des mesures devront également être prises pour assurer le financement des régimes sociaux, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a alors regretté que de telles dispositions interviennent avant que le Parlement ait eu à débattre du projet de loi d'orientation sur les prélèvements obligatoires.

Au plan strictement budgétaire, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a toutefois noté que l'ensemble du dispositif fiscal de la loi de finances suscitait peu de ressources nouvelles, les mesures les plus importantes ayant été prises dans le cadre du collectif du mois d'août. Il a d'ailleurs précisé que ces mesures correctrices expliquaient plus des trois quarts de l'évolution des ressources fiscales attendues entre 1995 et 1996, tandis que l'effet lié à la croissance économique était extrêmement faible. Il s'est vivement inquiété de cette dernière tendance, qui se

manifestait depuis plusieurs années, et qui témoignait d'un décalage persistant entre le dynamisme de l'économie et l'aisance fiscale de l'Etat.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a alors constaté qu'un tel contexte appelait à l'évidence une nouvelle réflexion sur la politique de maîtrise des dépenses, et souhaité que la commission participe pleinement à ce débat. A cet effet, il a fait état des enseignements des expériences étrangères, puis analysé la marge de flexibilité qu'offraient les différents types de dépenses du budget de l'Etat.

En conclusion, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a souhaité que la commission puisse élaborer une doctrine d'action et s'est efforcé d'en dessiner les premiers contours, en indiquant quatre pistes de réflexion :

- la relative faiblesse des dépenses dites "de train de vie de l'Etat", qui ne représentent en fait que 2,8 % des dépenses nettes du budget ;

- l'intérêt d'un débat d'orientation budgétaire donnant au Parlement l'occasion d'indiquer ses souhaits à l'exécutif ;

- la nécessité d'ouvrir de nouvelles perspectives, en réfléchissant notamment aux possibilités de substitution aux interventions de l'Etat ;

- enfin, l'utilité pour le Parlement de disposer d'une capacité d'expertise, lui permettant d'élaborer une nouvelle méthodologie en matière de politique active de recherche d'économies.

A l'issue de cette présentation, **M. Maurice Blin** s'est interrogé sur la compatibilité des lois de programme pluriannuelles avec le principe d'un budget annuel dont l'architecture est d'ailleurs régulièrement modifiée en cours d'exercice. Après s'être inquiété de l'évolution récente des recettes fiscales de l'Etat, il a estimé qu'en matière de déficit public, le déséquilibre de nos comptes sociaux reste le véritable problème et suppose des réformes exigeantes que

la France mettrait en oeuvre avec un certain retard par rapport à ses principaux voisins européens.

Il a enfin souligné les conséquences économiques et sociales d'une révision de la loi programmation militaire sur une industrie d'armement qui connaît déjà des difficultés structurelles graves.

Ayant rappelé que le "train de vie" de l'administration était finalement modeste, **M. Jacques Oudin** a fait valoir qu'une part importante des dépenses de l'Etat étaient "ordonnées" par des centres de décision extérieurs à l'Etat, comme les collectivités locales ou l'Europe, ce qui ne facilite pas la mise en place d'une politique cohérente.

S'agissant de la taxe professionnelle, il a estimé que la stabilisation de la participation financière de l'Etat n'était pas anormale car les mécanismes de compensation automatique n'apparaissaient pas compatibles avec une logique de rigueur budgétaire. Il a cependant souligné la nécessité de préserver les dépenses publiques les plus riches en emploi tels les investissements autoroutiers. Enfin, il a précisé que l'évolution décevante des recettes fiscales trouvait sans doute une partie de son origine dans une adaptation du comportement des agents économiques, induite par le poids excessif des impôts.

Après avoir rappelé que l'opinion publique ne partageait pas les critiques récemment adressées aux fonctionnaires, **Mme Maryse Bergé-Lavigne** a souhaité connaître l'importance des charges de rémunération et de pension dans l'ensemble du budget de l'Etat.

M. Alain Richard a tout d'abord estimé que la réduction du déficit annoncée pour 1996 présentait un caractère largement comptable, car elle reposait sur deux éléments discutables : une hypothèse de croissance fragile et une économie de 19 milliards de francs partiellement due au non respect des engagements de l'Etat à l'égard de l'UNEDIC.

Constatant que la situation était préoccupante, il s'est inquiété d'un certain décalage entre les ambitions affi-

chées par le Gouvernement et la méthode retenue. Il a alors estimé que cette situation traduisait une certaine ambiguïté sur le rôle réel de l'Etat. Rappelant qu'une diminution des dépenses supposait de renoncer à des interventions ou prestations publiques, il s'est étonné que personne n'annonce les postes concernés.

Il a défendu les choix budgétaires effectués entre 1988 et 1992, et a souhaité connaître ceux qui pouvaient être remis en cause aujourd'hui.

Il s'est déclaré favorable à la création d'un office parlementaire d'évaluation, qui selon lui, doit éviter au Parlement d'être un simple "commentateur" de l'action du Gouvernement.

Enfin, il a reconnu que le décrochage entre l'évolution des recettes fiscales et celle de la croissance constituait un phénomène particulièrement inquiétant, tout en constatant que les explications généralement avancées n'étaient guère satisfaisantes.

Après avoir émis des doutes sur la vigueur de la croissance en 1996, **Mme Marie-Claude Beaudeau** s'est élevée contre une politique de réduction du déficit qui nourrit de nouvelles perspectives de chômage et d'austérité. Elle a vivement regretté l'effort d'économie supplémentaire souhaité par l'Assemblée nationale, en constatant que les moyens budgétaires étaient insuffisants dans de nombreux domaines. Elle a refusé la perspective d'une aggravation de la fiscalité sur les salaires en 1996, et préconisé une taxation accrue des revenus financiers.

M. Roland du Luart s'est félicité de l'effort de maîtrise des dépenses réalisé dans le cadre du projet de budget, tout en regrettant les créations d'emplois publics envisagées pour 1996. Il s'est toutefois interrogé sur la possibilité de respecter les objectifs fixés en termes de réduction des déficits publics d'ici à 1997, et a souhaité obtenir des précisions sur la politique monétaire conduite par la France.

M. René Régnault a demandé des informations sur le coût réel du chômage pour l'Etat, puis il a fait valoir que l'augmentation du nombre des fonctionnaires a accompagné le développement des missions publiques. Il s'est élevé contre le pacte de stabilité proposé par l'Etat aux collectivités locales, qui intervient après plusieurs années marquées par des ponctions importantes sur les dotations concernées.

Il a enfin regretté que le produit de la cotisation minimum de taxe professionnelle alimente le budget, en estimant que l'Etat sollicite ainsi l'assiette de l'impôt des collectivités locales.

M. Henri Collard a constaté que la France vivait au-dessus de ses moyens depuis plusieurs années, puis il a insisté sur l'opportunité d'assurer une programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement de l'Etat.

M. René Trégouët a estimé que la politique de maîtrise des dépenses supposait une véritable mobilisation des Français et avancé quelques pistes de réflexion pour tenter de maîtriser les dépenses sociales.

M. Joël Bourdin s'est interrogé sur les relations entre le taux de change et les taux d'intérêt.

Après avoir constaté que l'activité de la commission était loin d'être celle d'un simple "commentateur", **M. Philippe Marini** a souligné l'intérêt d'un projet de loi d'orientation sur les prélèvements obligatoires. Il a estimé indispensable d'assurer le développement d'une épargne de long terme, puis s'est interrogé sur l'efficacité réelle de la mesure proposée en matière de transmission des entreprises, compte tenu de la rigidité des conditions posées par le texte.

Enfin, il s'est déclaré favorable à la mise en place, au sein du Parlement, de procédures d'évaluation des politiques publiques.

Lors d'une deuxième séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Jean Clouet, vice-président, puis

de M. Christian Poncelet, président, la commission a poursuivi l'examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 1996, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur général**.

Après s'être félicité de la qualité du débat de la matinée, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a répondu aux différents intervenants.

S'agissant de la fonction publique, il a indiqué que le coût total des rémunérations et pensions atteignait 567 milliards de francs, soit un tiers des dépenses de l'Etat.

Après avoir rappelé que 50.000 fonctionnaires partaient à la retraite chaque année, il a insisté sur la nécessité de rénover le mode de gestion des effectifs, et d'évaluer les besoins réels de chaque ministère tout en recherchant une plus grande mobilité au sein de l'administration. Il a rappelé que la France disposait d'ailleurs d'une excellente fonction publique, mais que celle-ci devait impérativement s'adapter aux défis du monde moderne.

S'agissant de la politique de l'emploi, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a précisé que l'Etat lui consacre 138 milliards de francs sous forme de crédits budgétaires, mais que son coût total atteint 250 milliards de francs environ lorsqu'on tient compte de son impact en termes de parts de recettes fiscales ou sociales.

Il a reconnu la nécessité de préserver les dépenses les plus riches en emploi, mais s'est interrogé sur les méthodes à mettre en oeuvre pour évaluer ce contenu.

En revanche, il a fait valoir que la suppression de la subvention destinée à l'UNEDIC ne pouvait être assimilée à un artifice comptable, cet organisme paritaire dégageant désormais des excédents significatifs qui supprimaient toute justification aux versements de l'Etat.

Répondant aux interrogations portant sur la réforme fiscale, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a

reconnu la nécessité de développer l'épargne longue, et d'améliorer le dispositif prévu pour favoriser la transmission des entreprises.

Il a constaté que le décalage entre l'évolution des recettes et celle du PIB n'était pas encore totalement expliqué, mais que quelques facteurs importants avaient déjà été identifiés. Il a cependant souligné le caractère préoccupant de cette évolution, qui rendait d'autant plus indispensable la maîtrise des dépenses, et posait clairement le problème de la structure de nos prélèvements obligatoires.

Puis, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a relevé que les nombreuses questions concernant le pacte de stabilité trouveraient une nouvelle dimension lors de l'examen des crédits des collectivités locales. Il a rappelé que le principe du pacte répondait à un souhait de nombreux élus, mais que les modalités envisagées permettaient d'habiller de façon un peu différente les pratiques habituelles, et regrettables, constatées ces dernières années. Il s'est toutefois interrogé sur les solutions alternatives qui pourraient être envisagées.

Détaillant les dispositions envisagées en matière de taxe professionnelle, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a admis qu'il fallait mettre un terme à des dispositifs alimentant de façon automatique les dépenses de l'Etat. Il a ensuite rappelé l'initiative prise par l'Assemblée nationale, en vue d'affecter le produit de la cotisation minimale au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

En réponse aux interrogations portant sur les problèmes monétaires, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a reconnu que l'incidence des taux de change sur taux d'intérêt ne pouvait être niée, notamment en ce qui concerne les taux d'intérêt à court terme. Il a constaté que la pression exercée sur la parité franc-mark conduisait notre pays à maintenir une prime de risque relativement élevée par rapport à la monnaie allemande. Mais il s'est

déclaré convaincu que seule l'union monétaire européenne permettrait de faire disparaître ce phénomène.

Puis **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a rappelé l'importance du problème financier posé par la sécurité sociale, dont la dette représente aujourd'hui 4.000 francs par Français. Il a estimé nécessaire de réexaminer le rôle de l'Etat, qui en ce domaine était plus souvent un payeur qu'un décideur.

Enfin, s'agissant de maîtrise des dépenses publiques, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a réaffirmé le caractère obligatoire de cette démarche, en rappelant que la réduction du déficit était devenu un impératif en soi, indépendamment de nos engagements européens. Il a relevé la complexité des mécanismes budgétaires, l'extension progressive du domaine d'intervention de l'Etat, et l'inégale flexibilité des dépenses publiques.

Il a alors conclu en observant que la remise en cause de certaines dépenses supposait au préalable que soit résolue la question de l'évaluation des interventions budgétaires.

La commission a ensuite **examiné, sur le rapport de M. Michel Sergent, rapporteur spécial, les crédits du budget du secrétariat général de la défense nationale pour 1996.**

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits demandés pour 1996 au titre du secrétariat général de la défense nationale (SGDN) s'élevaient à 207,669 millions de francs, en baisse de près de 9 % par rapport aux crédits votés pour 1995.

Il a noté que celle-ci s'analysait, dans la présentation par titre, comme une légère diminution des dépenses ordinaires et une réduction marquée des dépenses d'investissement, ce qui replaçait ces crédits à un niveau inférieur à celui de 1994.

Il a noté que la baisse des dépenses ordinaires, inscrites à hauteur d'un peu plus de 159 millions de francs,

traduisait, dans les économies sur les crédits de fonctionnement, un recentrage de la dépense, que 13 emplois étaient supprimés et 2 transférés au profit du commissariat pour la réforme de l'Etat, les effectifs budgétaires passant de 518 à 503 (les effectifs réels au 1er janvier 1995 étaient de 508 personnes).

Dans sa présentation des dépenses en capital, inscrites pour 49 millions de francs, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme, il a souligné que celles-ci diminuaient de l'ordre de 30 % par rapport au budget précédent.

Le rapporteur spécial a ensuite indiqué que le montant des crédits regroupés au sein de l'agrégat "Administration générale", pour l'action "Secrétariat général de la défense nationale" étaient en légère baisse (1,46 %) par rapport à 1995, et précisé que les 7 millions de francs inscrits au titre des dépenses en capital du SGDN pour 1996 étaient entièrement destinés au renouvellement et à la modernisation des stations extérieures et des moyens télégraphiques et de chiffrement du centre de transmissions gouvernemental.

Il a fait état des crédits demandés pour l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN), soit un peu plus de 6 millions de francs, en diminution de 6 % par rapport au budget de l'an dernier.

Il a souligné la forte diminution (de 30 %) des crédits demandés pour 1996 au titre du programme civil de défense, inscrits pour un montant de 42 millions de francs.

Il a enfin présenté les crédits que les différents ministères consacraient, dans le projet de loi de finances pour 1996, à la défense civile de la nation, pour des dépenses permettant d'assurer la continuité de l'action gouvernementale et le maintien de l'ordre public, ou concourant à la protection des populations et à la défense économique, soit 8,281 milliards de francs, dotation en légère hausse par rapport à 1995. Faisant observer que l'ordre de grandeur de cet effort budgétaire était largement supérieur au

budget du SGDN en lui-même, il a précisé que l'essentiel de la nette progression des autorisations de programme en faveur de la défense civile de la nation était prévue en faveur du ministère de l'intérieur (+ 203,4 %) ainsi que, dans une moindre mesure, du ministère de l'équipement (+ 125 %).

Puis, **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a fait observer que les crédits alloués au SGDN dans le cadre du projet de loi de finances pour 1996 reflétaient la volonté du Gouvernement de réduire la dépense publique, ainsi que l'effort de sélectivité annoncé. Il a toutefois mis l'accent sur le fait que ce budget avait été calculé en fonction d'une structure en pleine réorganisation ; il a donc indiqué les grandes lignes de la réforme dans laquelle se trouvait engagé le SGDN depuis le 1er octobre 1995, sous la conduite de son nouveau secrétaire général M. Jean Picq. Il a donné des précisions sur l'allégement des structures, sur les transferts prévus, en direction des départements ministériels, de certaines compétences et des redéploiements de personnels correspondants, sur les cinq pôles autour desquels sont regroupés les missions du SGDN, dans le respect des textes fondateurs ; il a indiqué que cette réorganisation s'accompagnait d'un projet de transformation de l'IHEDN.

Rappelant que son prédécesseur, M. Louis Perrein, avait fait état de propositions de réforme maintenant mises en oeuvre, et estimant que la nouvelle organisation traduisait une prise en compte élargie de la notion de défense, étendue plus résolument à son aspect économique et aux préoccupations d'intelligence économique, il a conclu que la réforme en cours méritait d'être soutenue, ce qui le conduisait à proposer à la commission l'adoption de ces crédits.

M. Jean Clouet, président, après avoir rendu hommage à la grande qualité des travaux de M. Louis Perrein, rapporteur sur le budget du SGDN pendant de nombreuses années, a félicité le nouveau rapporteur pour son

excellent rapport et la clarté de son exposé de la réforme du SGDN.

A **Mme Marie-Claude Beaudeau**, qui l'interrogeait sur les raisons de la réduction des crédits du SGDN, votée par l'Assemblée nationale le 3 novembre dernier, le rapporteur spécial, a indiqué que la réduction de 8 millions de francs, qui portait sur les crédits d'investissement du programme civil de défense, n'avait pas encore eu d'affectation plus précise.

M. Jean-Philippe Lachenaud a proposé que la réforme du SGDN soit prolongée, notamment par un transfert supplémentaire de postes en faveur du commissariat à la réforme de l'Etat.

M. Yvon Gaillard s'est interrogé sur l'utilité du commissariat à la réforme de l'Etat.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a estimé que l'essentiel de la réforme actuelle du SGDN consistait en une réorientation de ses missions et de son activité, de sorte qu'il conviendrait d'en tirer un premier bilan dans un an. Il a ajouté qu'au regard des buts poursuivis, la prise en compte des actions de défense civile, dont l'utilité actuelle paraît incontestable, semblait devoir relever à titre principal d'une structure interministérielle, chacun des ministères n'ayant pas cet objectif comme priorité.

Il a en outre rappelé que les pays voisins prenaient mieux en compte que la France l'impératif de défense économique.

M. Alain Richard, citant un ouvrage récent du général Colin Powell, a estimé qu'il illustrait l'utilité d'une structure interministérielle de coordination telle que le SGDN, lorsqu'il rapporte que l'essentiel du transport des troupes américaines lors de la guerre du Golfe avait été effectué par des aéronefs civils.

La commission a ensuite décidé de **proposer au Sénat l'adoption des crédits du secrétariat général de la défense nationale.**

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Marc Massion, rapporteur spécial, à l'examen des crédits du budget de l'aménagement du territoire, équipement et transport - IV - mer - ports maritimes pour 1996.**

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a tout d'abord relevé, qu'avec un montant de 609 millions de francs pour 1996, le budget des ports maritimes s'inscrivait en diminution de 4,6 % par rapport au budget voté de 1995, mais en progression de 6 % par rapport aux crédits effectivement disponibles, après les annulations du collectif budgétaire.

S'agissant des dépenses ordinaires, il a indiqué qu'elles représentaient 71 % du budget des ports maritimes et étaient essentiellement constituées par la participation de l'Etat aux dépenses des ports autonomes, qui représentait à elle seule près des deux tiers du budget. Il a précisé que la dotation correspondante, qui a été fortement touchée par la régulation budgétaire du mois de juin, qui l'avait réduite de 33,9 millions de francs, s'inscrivait pour 1996 en diminution de 2,6 % par rapport au budget initial de 1995.

S'agissant des dépenses en capital, **M. Marc Massion rapporteur spécial,** a indiqué que les crédits du titre V, d'un montant pour 1996 de 175 millions de francs en crédits de paiement et de 157,2 millions de francs en autorisations de programme, étaient présentés en diminution, respectivement, de 10 % et 15 % par rapport au budget voté de 1995. Il a rappelé que ce titre avait été réduit de 29,2 millions de francs en crédits de paiement et de 30,7 millions de francs en autorisations de programme.

Il a précisé que ces crédits d'investissement étaient consacrés pour 90 % aux investissements de capacité, aux opérations de modernisation et aux grosses réparations effectuées dans les ports maritimes de métropole, les opérations les plus importantes concernant les ports de Dunkerque, Bordeaux, Marseille, Boulogne et Bayonne ; pour

10 % aux grosses réparations d'entretien et de restauration dans les ports maritimes d'outre-mer, principalement en Martinique et en Guadeloupe, et pour 0,6 % aux études générales liées aux travaux d'aménagement, d'amélioration et de protection des ports maritimes.

Il a indiqué que le budget des ports maritimes comporterait en 1996 un titre VI destiné à accueillir la participation de l'Etat aux infrastructures portuaires en Polynésie française dans le cadre du contrat de développement entre l'Etat et le Territoire de Polynésie française pour 1994-1998, et doté de 2 millions de francs en crédits de paiement et de 4 millions de francs en autorisations de programme.

En conclusion, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a formulé trois observations. Il a, tout d'abord, relevé que la diminution constante du budget des ports maritimes devenait préoccupante, dans la mesure où le niveau des dotations ne semblait plus compatible avec le simple entretien de l'outil portuaire. Sur ce point, il a indiqué que les crédits consacrés aux dragages n'étaient plus suffisants pour assurer la profondeur réglementaire dans les ports d'estuaire, ce qui pouvait entraîner pour les chargeurs un préjudice commercial de nature à les inciter à préférer les ports étrangers. Il a précisé que les dragages relevaient de la responsabilité de l'Etat, qui ne faisait que déléguer cette responsabilité aux ports autonomes.

Il a ensuite relevé que les acquis de la réforme de la manutention restaient à confirmer, la loi du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes n'étant pas appliquée partout avec la même rigueur. **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a indiqué que les objectifs immédiats de la réforme étaient atteints, le nombre des dockers professionnels étant passé de 8.151 à 4.149 entre la fin juin 1992 et la fin juin 1995, dont 83 % de mensualisés. Mais il a considéré que la loi avait été contournée dans les deux premiers ports français par des accords locaux permettant, au Havre, l'intégration à la main-d'oeuvre permanente de deux cents apprentis et, à

Marseille la constitution d'un contingent de dockers occasionnels. Il a estimé qu'il serait particulièrement regrettable que la réforme de la manutention, qui a coûté 4 milliards de francs, dont 2 milliards de francs à la charge de l'Etat, soit vidée de sa substance par voie conventionnelle.

Enfin, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a évoqué la nouvelle politique de la mer souhaitée par le Gouvernement, dont la modernisation de la filière portuaire constituera l'un des axes principaux. Il s'est félicité que les services des douanes participent à cette modernisation, mais regretté les lacunes et les retards dans l'application réglementaire de la loi du 24 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public de l'Etat. Sur ce point, il a cité la non parution du décret destiné à habiliter les ports autonomes et les ports d'intérêt national à délivrer eux-mêmes les autorisations d'occupation du domaine public, et le niveau trop bas du seuil de 20 millions de francs au-delà duquel le recours au crédit-bail devra faire l'objet d'un double accord ministériel.

Il a par ailleurs relevé, avec intérêt, que le récent rapport de M. Jacques Dupuydauby, président du conseil national des communautés portuaires, préconisait de permettre aux ports autonomes, actuellement établissements publics de l'Etat, d'opter pour le statut de société d'économie mixte ou de société nationale, tout en remarquant que cette proposition pourrait impliquer un effort budgétaire supplémentaire au titre des dotations en capital nécessaires pour accompagner ce changement de statut juridique.

Enfin, il a insisté sur la nécessité de doter les ports français des moyens leur permettant d'affronter, dans les meilleures conditions, la concurrence européenne, quelle que soit l'évolution future de leur statut.

M. Jean-Philippe Lachenaud a fait observer que des annulations de crédit importantes, comme celles qu'avaient connu le budget des ports maritimes cette

année, recouvrait en général une sous-consommation des crédits.

M. Yann Gaillard a suggéré que le rapporteur spécial interroge le ministre sur la question de l'application inégale de la loi de 1992 sur la manutention. Il a par ailleurs estimé que la France n'avait jamais vraiment eu de politique portuaire et qu'à l'extrême, elle pourrait se contenter de deux grands ports seulement, l'un sur sa façade méditerranéenne, l'autre sur sa façade atlantique. Il a jugé particulièrement navrante la multiplicité des ports dans les départements d'outre-mer, qui sont situés dans des zones particulièrement soumises à la concurrence internationale.

Mme Marie-Claude Beaudeau a mis en exergue le contraste entre le quatrième rang mondial tenu par la France pour les exportations et son vingt-cinquième rang pour sa flotte. Elle a estimé que la division par deux des effectifs du personnel de manutention donnait la mesure du déclin maritime de notre pays.

M. Alain Richard s'est inquiété de l'évolution de la part des ports français dans les trafics portuaires européens.

M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, a regretté le manque de choix stratégiques des Gouvernements précédents et estimé que ces choix devaient être faits aujourd'hui sous une forte contrainte budgétaire pour être appliqués avec une volonté politique sans faille. Il a souligné que les ports avaient une importance stratégique dans l'éventualité d'un conflit.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a indiqué qu'à sa connaissance les annulations de crédits de 1995 n'avaient pas porté sur des crédits non consommés. Après avoir estimé que l'application de la loi de 1992 sur la manutention devait être la même dans tous les ports, il a indiqué qu'en tant qu'administrateur du port de Rouen il avait pu observer les effets bénéfiques de cette réforme qui

avait permis de récupérer depuis trois ans des trafics qui avaient été détournés vers le port d'Anvers.

La commission a réservé son vote sur les crédits du budget des ports maritimes jusqu'au 15 novembre, jour où elle se prononcera sur l'ensemble des crédits de l'aménagement du territoire, équipement et transports.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **budget** de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports : **IV- Mer : marine marchande**, sur le rapport de **M. René Régnauld, rapporteur spécial**.

M. René Régnauld, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits du budget de la marine marchande pour 1996 s'élevaient à 5,690 milliards de francs, en diminution de 0,9 % par rapport à la loi de finances initiale de 1995.

Présentant les grandes masses du budget, il a indiqué que les dépenses ordinaires s'établissaient à 5,367 milliards de francs et constituaient plus de 94 % du budget de la marine marchande, dont près de 85 % pour les seules dépenses d'intervention. Il a précisé qu'au sein de ces dépenses, les moyens des services se montaient à 548,7 millions de francs, en augmentation de 1,5 % par rapport à 1995, et les interventions publiques à 4,819 milliards de francs, en diminution de 1,1 % par rapport à 1995.

Il a ajouté que les efforts d'économies portaient principalement sur la suppression de 22 emplois, sur la réduction des moyens de fonctionnement des services, pour 2,7 millions de francs, sur la diminution des subventions à la formation professionnelle maritime, pour 3 millions de francs, et surtout, sur l'ajustement à la baisse de la subvention d'équilibre à l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM pour 48 millions de francs).

S'agissant des dépenses en capital, il a indiqué qu'elles diminuaient de 1,8 % en crédits de paiement pour s'établir à 322,2 millions de francs, et de 2,2 % en autorisations de programme pour s'établir à 322,5 millions de francs.

Il a précisé que les efforts d'économie portaient principalement sur les investissements exécutés par l'Etat au titre de l'administration générale, pour 1,3 million de francs, sur la subvention d'équipement à la société nationale de sauvetage en mer, pour 1,6 million de francs, et sur la dotation au fonds d'aide à la recherche, pour 3 millions de francs. Il a rappelé que les subventions d'investissement à la flotte de commerce avaient été réduites de 22,5 millions de francs en crédits de paiement et de 60 millions de francs en autorisations de programme, par l'arrêté d'annulation du 28 juin 1995, ces annulations substantielles sanctionnant en fait une sous-consommation des crédits conservés.

M. René Régnauld, rapporteur spécial, a ensuite procédé à l'examen par agrégats des crédits du budget de la marine marchande. Il a indiqué que les crédits affectés à l'administration générale et à la recherche représentaient 8,8 % du total des crédits, en augmentation de 0,5 % par rapport à 1995. Il a relevé qu'en dépit de la suppression de 22 emplois, les rémunérations d'activités progressaient légèrement, du fait des transformations d'emplois intervenant dans le cadre de la réforme du statut des agents de l'Etat en mer et du protocole Durafour.

Il a indiqué que les crédits consacrés aux gens de mer, qui représentaient 3,2 % du budget de la marine marchande, s'élevaient à 180 millions en crédits de paiement et 6 millions de francs en autorisations de programme. Il a observé que dans le domaine de la formation professionnelle maritime, la plupart des subventions de fonctionnement étaient reconduites en 1996 à leur niveau de 1995, à l'exception des crédits consacrés à l'apprentissage, qui diminuaient de 4,2 % pour s'établir à 68,2 millions de francs. Il a rappelé que les crédits consacrés aux allocations compensatrices, soit 72 millions de francs en 1996 comme en 1995, étaient destinés à assurer un revenu de remplacement aux marins du commerce et de la pêche âgés de plus de cinquante ans et licenciés pour raison économique.

M. René Régnault, rapporteur spécial, a souligné que la subvention d'équilibre de l'Etat à l'ENIM, qui représente à elle seule 79,6 % du budget de la marine marchande, s'inscrivait en diminution de 1 % par rapport à 1995 pour s'établir à 4,528 milliards de francs. Il a indiqué que la modération des dépenses d'assurance maladie et la forte dynamique des transferts de compensation expliquaient cette diminution des concours budgétaires de l'Etat à l'ENIM.

Il a relevé que les crédits consacrés à la signalisation et à la surveillance maritimes, avec un montant de 124,2 millions de francs en crédits de paiement et 63,2 millions de francs en autorisations de programme, ne représentaient que 2,2 % du budget de la marine marchande. Il a approuvé l'augmentation de 6,5 % des crédits d'entretien et d'exploitation affectés à la modernisation des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), particulièrement urgente comme il avait pu le constater, l'an dernier, en participant aux travaux de la mission commune d'information sur la sécurité des transports maritimes et les risques de pollution du littoral. Il a indiqué que les crédits d'équipement des services de police et de signalisation maritimes diminuaient de 6,5 % en autorisation de programme, mais progressaient de 3,1 % en crédits de paiement, permettant notamment de mettre en chantier quatre nouvelles vedettes côtières destinées à remplacer celles existantes de Saint-Brieuc, Arcachon, Ajaccio et Bastia.

Il a indiqué que les crédits consacrés à la protection et à l'aménagement du littoral, avec un montant de 12,8 millions de francs en crédits de paiement et de 10,8 millions de francs en autorisations de programme, représentaient seulement 0,2 % du budget de la marine marchande. Il s'est inquiété d'un certain désengagement de l'Etat qui pouvait préparer des réveils douloureux. Il a regretté que les schémas de mise en valeur de la mer, pour lesquels étaient prévus 2,5 millions en crédits de paiement et 2 millions en autorisations de programme, ne soient pas

davantage diligentés et suggéré que les préfets soient encouragés à les mettre en place. Il a précisé que les moyens affectés aux opérations de protection du littoral contre l'érosion marine et les effets des tempêtes, soit 3,5 millions en crédits de paiement et 7 millions en autorisations de programme bénéficieraient notamment à la région Picardie.

Il a indiqué que les crédits consacrés à la flotte de commerce soit 240 millions de francs en autorisations de programme et 341 millions de francs en crédits de paiement représentaient 6 % du budget de la marine marchande mais plus de 68 % de ses dépenses en capital. Il a précisé que leur légère diminution de 0,6 % s'expliquait par une réduction de 2 millions de francs de la contribution de l'Etat aux charges sociales de la Compagnie générale maritime (CGM), tandis que les subventions à la flotte de commerce étaient reconduites à leur niveau de 1995, soit 220 millions en crédits de paiement et 240 millions en autorisations de programme. Il a présenté les deux mesures d'amélioration du dispositif d'aide aux armateurs rendues publiques à l'issue du comité interministériel de la mer du 26 octobre 1995 :

- l'extension du champ de la prime d'équipement aux navires d'occasion de dix à quinze ans d'âge ;

- le relèvement du taux maximum d'aide à l'investissement de 10 à 15 % pour les opérations d'un montant inférieur à 80 millions de francs, et de 10 à 12,5 % pour les opérations d'un montant compris entre 80 et 120 millions de francs.

Abordant les observations que le budget de la marine marchande pour 1996 lui paraissait appeler, **M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a tout d'abord souligné que les évolutions de ce budget étaient très directement influencées par la situation financière de l'ENIM. Ainsi, pour 1996, la diminution de 1 % de la subvention d'équilibre à l'ENIM expliquait les neuf dixième de la diminution globale du budget de la marine marchande.

Deuxièmement, il a insisté sur la nécessité de maintenir l'effort en faveur de la formation professionnelle maritime, le vivier des compétences maritimes étant un gage d'avenir essentiel pour la flotte de commerce française.

Troisièmement, il a relevé que la nouvelle formule de déduction fiscale pour les investissements effectués dans les navires de commerce, destinée à se substituer au système actuel des quirats, devait être encore acceptée par Bruxelles, mais pourrait s'inscrire dans le cadre de la loi d'orientation fiscale annoncée pour le début de l'année prochaine.

Quatrièmement, il a annoncé que le registre d'immatriculation des terres australes et antarctiques françaises, dit "registre Kerguelen", qui a été institué par voie réglementaire en mars 1987, venait d'être annulé par une décision du Conseil d'Etat en date du 27 octobre 1995, mais recevrait très bientôt la base légale qui lui faisait défaut, avec l'adoption de l'article 22 du projet de loi relatif aux transports actuellement en instance devant l'Assemblée nationale. **M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a estimé qu'il appartenait au Parlement de mieux définir à cette occasion les droits des marins embarqués sur les navires sous pavillon Kerguelen, ainsi que le Conseil d'Etat avait invité le législateur à le faire.

Enfin, après avoir rappelé les principaux éléments du plan de restructuration mis en oeuvre par la CGM depuis 1992, il a relevé que les résultats de celle-ci tardaient à se redresser : alors que son déficit net s'était établi en 1994 à 1 milliard de francs, il devrait être encore de 200 millions de francs en 1995, l'équilibre financier n'étant atteint qu'en 1996, année au cours de laquelle la privatisation de la CGM est prévue. Il a souligné l'ampleur de l'effort de recapitalisation fourni par l'Etat dans la perspective de cette privatisation : après s'être élevé à 700 millions de francs en 1994 et à 950 millions en 1995, les dotations en capital à la CGM devraient être complétées en 1996, par une dotation supplémentaire de 1,3 milliard de francs. **M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il

n'était pas à titre personnel favorable à cette privatisation, qui en toute hypothèse supposait, pour s'effectuer dans des bonnes conditions, un retour effectif de la CGM à une situation bénéficiaire.

M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, a estimé qu'il était regrettable que la France soit contrainte de recourir à un pavillon-bis tel que le "registre Kerguelen" pour être compétitive par rapport aux autres pays européens, et a souhaité l'instauration d'un pavillon européen qui imposerait les mêmes obligations à tous ses membres.

M. Christian Poncelet, président, a observé qu'il existait un phénomène analogue dans le secteur textile, où la France devait subir la concurrence d'articles "naturalisés" européens sur le territoire de l'Union sans y avoir été réellement produits.

M. René Régnauld, rapporteur spécial, a plaidé pour que la législation du "registre Kerguelen" s'accompagne d'une harmonisation des pavillons européens.

La commission a réservé son vote sur les crédits du budget de la marine marchande jusqu'au 15 novembre, jour où elle se prononcera sur l'ensemble des crédits de l'aménagement du territoire, équipement et transports.

La commission a ensuite examiné les crédits du budget de la justice, sur le rapport de **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a présenté le budget de la justice comme l'une des toutes premières priorités pour 1996, avec une progression de 6,04 % des crédits, qui atteignent 23,47 milliards de francs, soit un poids de 1,51 % dans le budget de l'Etat, et a ensuite procédé à une analyse de l'évolution de chacune des grandes actions de la Chancellerie pour l'année à venir.

S'agissant des crédits de l'administration centrale, leur progression est de 5,5 %, leur montant atteignant

3,39 milliards de francs ; le total des emplois budgétaires en 1995 est de 1.800 alors que les effectifs réels sont de 2.275, du fait des mises à disposition de personnel des services extérieurs. Dans le budget de 1996, deux postes de magistrats sont créés, respectivement à l'administration centrale et à l'inspection générale des services judiciaires.

En matière d'informatique, les crédits diminuent au total de 100 millions de francs sur trois ans et s'établissent à 277,1 millions de francs, pour deux objectifs qui sont l'achèvement du nouveau casier judiciaire et de la nouvelle chaîne pénale, ainsi qu'un grand chantier, celui de l'informatisation des établissements pénitentiaires.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a ensuite présenté les crédits des services judiciaires qui progressent de 4,5 % en 1996 et atteignent 10,08 milliards de francs, soit près de 43 % du budget de la justice.

La loi de programme du 4 janvier 1995 a fixé comme objectif une réduction chiffrée des délais de jugement des juridictions judiciaires, qui devrait être obtenu grâce à une adaptation de la carte judiciaire, une réforme de la procédure et de l'organisation judiciaire, une amélioration du patrimoine immobilier, et la mise en place de structures de gestion dans chaque cour d'appel.

Après avoir rappelé que le budget de 1995 avait assuré la première tranche de réalisation de la programmation dans de bonnes conditions, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a présenté l'incidence de l'application de la loi de programme dans le projet de budget pour 1996 et notamment la création de 58 emplois de magistrats et de 190 emplois de greffe. Une dotation de 10,6 millions de francs est consacrée à la mise en place des "juges de paix", et une provision de 1 million de francs est destinée à l'indemnisation des conciliateurs. Par ailleurs, les structures de gestion doivent être mises en place dans les cours d'appel avec la désignation de magistrats comme secrétaires généraux et de greffiers en chef comme coordonnateurs ; enfin, les autorisations de programme s'élèvent à 1,13 mil-

liard de francs, en diminution de 3,7 %, - mais représentent cependant plus du cinquième de la programmation quinquennale -, et s'accompagnent de 836,6 millions de francs en crédits de paiement.

Au-delà de la réalisation de la loi de programme, le budget de 1996 assure une revalorisation indemnitaire de 2 points des magistrats, pour un coût de 27,9 millions de francs, ainsi que la création de 300 emplois de catégorie C, destinés aux travaux de dactylographie, pour un coût de 37,1 millions de francs.

Enfin, le budget prend en compte des phénomènes récents, tels que le développement de l'informatique d'initiative locale dans les juridictions (106 millions de francs), le financement de l'aide juridique à hauteur de 1,08 milliard de francs pour quelque 600.000 bénéficiaires, et la nouvelle progression des frais de justice de 7,6 % qui porte la dotation à 1,4 milliard de francs.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a ensuite présenté les crédits des juridictions administratives, qui progressent de 3,8 % et s'établissent à 627,3 millions de francs. La loi de programme a fixé la réduction des délais moyens de jugement à un an, et a prévu pour cela 180 créations d'emplois de magistrats, dont - 75 "en surnombre", affectés à la résorption des affaires anciennes ; 200 créations d'emplois pour les greffes ; et l'inscription de 200 millions de francs en autorisations de programme - dont 50 % pour la construction de nouvelles juridictions.

Le budget de 1995 avait assuré la réalisation de la programmation en crédits d'équipement, mais pas en créations d'emplois (avec 22 emplois de magistrats, 36 emplois de greffe), celles-ci devant s'accélérer avec la création des nouvelles juridictions.

Le budget de 1996 reproduit un effort comparable avec 20 créations d'emplois de magistrats, le recrutement en surnombre de 15 magistrats, et l'inscription de 40 millions de francs en autorisations de programme qui permettra de poursuivre les travaux d'aménagement au Conseil d'Etat

et de lancer les opérations préparatoires à la construction d'un nouveau tribunal administratif à Melun.

Enfin, le budget de 1996 met résolument l'accent sur l'équipement informatique des tribunaux administratifs, avec l'application "Skipper", pour un coût de 18,5 millions de francs.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a ensuite présenté les crédits de l'administration pénitentiaire, qui progressent de 9 % et s'établissent à 6,9 millions de francs.

La loi de programme a fixé dans ce domaine trois objectifs : renforcer l'encadrement des détenus et restaurer le parc immobilier, lutter contre la surpopulation carcérale et développer les alternatives à l'emprisonnement. Les moyens prévus comprennent la création de 3.920 emplois et l'ouverture de 3 milliards de francs en autorisations de programme.

Le budget de 1995 a assuré la création de 550 emplois et l'ouverture de 312 millions de francs en autorisations de programme.

Par ailleurs, le protocole signé le 18 janvier 1995 avec les syndicats de l'administration pénitentiaire a mis en place plusieurs mesures de revalorisation indemnitaire, pour un coût de 16,7 millions de francs, ainsi que la création de 230 emplois en surnombre pour un coût de 10,7 millions de francs.

Le budget de 1996, quant à lui, prévoit la création de 500 emplois, dont 370 affectés au renforcement de l'encadrement et 130 affectés à l'accroissement des capacités de prise en charge en milieu ouvert. Parallèlement, les 230 emplois en surnombre sont consolidés.

Le budget de 1996 assure également la mise en place de la "bonification du cinquième", revendication ancienne des personnels pénitentiaires, et prévoit une progression des frais de prise en charge des détenus, calculés sur la base de 56.000 personnes incarcérées en 1996, soit 2.000 de plus qu'en 1995.

Enfin, 350 millions de francs sont ouverts en autorisations de programme, dont 118 millions de francs consacrés au lancement des opérations de construction de 4.000 nouvelles places.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a ensuite présenté les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, en progression de 5,5 %, qui atteignent 2,4 milliards de francs.

La loi de programme a fixé un objectif de renforcement des moyens permettant d'assurer 9.000 mesures de réparation pénale et 500 places supplémentaires dans les centres d'hébergement, ainsi que d'améliorer la qualité des interventions.

En 1996, 109 emplois sont créés, dont 71 affectés au renforcement des capacités d'hébergement et 16 pour accélérer la réponse judiciaire à la délinquance urbaine.

Les revalorisations statutaires mobilisent 3,4 millions de francs, et une mesure nouvelle de 9,3 millions de francs est destinée à améliorer le fonctionnement des services. Enfin, comme en 1995, 80 millions de francs sont ouverts en autorisations de programme, pour des places nouvelles d'hébergement, des restructurations, des places de milieu ouvert, et des opérations d'entretien immobilier.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a ensuite présenté ses observations en soulignant, tout d'abord, que ce budget permettait de respecter globalement les engagements de la loi de programme, malgré l'impératif de réduction des dépenses publiques, et même si certains moyens étaient plus rapidement affectés à telle ou telle action en fonction du calendrier prévu, notamment pour les réalisations immobilières et leur accompagnement.

Le budget s'accompagne de plus, fait exceptionnel, de la levée intégrale des gels d'emplois, qui pesait sur 402 postes au total.

Même si l'apport budgétaire ne saurait résoudre à lui seul les problèmes de la justice, l'incidence de la loi de pro-

gramme est triple : elle permet, pour chacune des actions concernées, de lever les principaux points de blocage financiers, avec 1.444 créations d'emplois en 1996, soit 18 % des créations prévues au budget général de l'Etat ; elle a permis d'amorcer à la Chancellerie un effort d'évaluation et de prévision des tâches sans précédent et a accompagné des réformes d'organisation et de procédure, qu'il s'agisse de l'aide à la décision judiciaire, de la lutte contre la délinquance juvénile, voire, dans une moindre mesure, des alternatives à l'incarcération.

S'agissant de l'administration centrale de la Chancellerie, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a rappelé que les services de l'administration centrale de la Chancellerie avaient été, depuis de nombreuses années, l'objet de nombreuses critiques : un cloisonnement né du rattachement successif de services aux deux directions - "nobles" - des affaires criminelles et des affaires civiles ; une difficulté persistante de la direction de l'administration générale à faire accepter un point de vue "horizontal" aux directions dites "verticales" ; une prédominance des magistrats (161) affectés à des tâches souvent purement administratives ; une incapacité à gérer certains problèmes de grande ampleur tels que la mise à niveau du parc immobilier des juridictions transféré à l'Etat en 1987 (jusqu'à la mise en place d'une délégation restreinte au programme pluriannuel d'équipement) ou bien la mise en route des grandes applications informatiques nationales.

Le budget de 1996 ne résout pas, à lui seul, ces difficultés structurelles et il consacre même encore la prééminence administrative des magistrats en créant un nouveau poste de magistrat "de l'administration centrale de la justice".

Toutefois, les décisions prises dans le domaine de l'informatique attestent d'un sens nouveau des responsabilités de l'administration centrale. Le recrutement d'administrateurs devrait absolument être amplifié pour consolider cette évolution et apporter une autorité indispensable aux services de gestion.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a ensuite présenté ses observations sur les crédits des services judiciaires.

Le budget de 1996 assure pleinement la réalisation de la deuxième tranche de la loi de programme en ce qui concerne les services judiciaires, qu'il s'agisse des créations d'emplois, des réformes d'organisation, et des équipements. Il va même au-delà en permettant une nouvelle avancée indemnitaire pour les magistrats, mais surtout une prise en compte sans précédent des problèmes de personnel dans les greffes avec les 300 créations d'emplois de catégorie C. Toutefois, malgré l'inscription des crédits correspondants, la mise en place des magistrats exerçant à titre temporaire (les "juges de paix"), des assistants de justice, et des conciliateurs se heurte aux retards dans l'adoption des textes d'application : il semble notamment que les services de la Chancellerie manifestent des exigences de sélection des personnels allant au-delà de l'intention du législateur.

Les avancées budgétaires de 1996 s'accompagnent d'une arrivée à maturité des réflexions synthétisées dans le rapport de la commission sénatoriale de juin 1991, complétées par le rapport Carrez de janvier 1994 sur l'organisation des services judiciaires, et le rapport "Haenel-Arthuis" sur la justice de proximité de mars 1994.

Au-delà de la traduction directe de ces réflexions dans la loi de programme sur la justice, trois orientations heureuses se dessinent, issues de la décantation de ces mêmes travaux : en premier lieu, la volonté récemment affirmée par le Garde des sceaux de ne pas modifier la carte judiciaire. La solution aux problèmes d'inégalité de charge des juridictions devra résider dans la modification des compétences des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance ; en deuxième lieu, le choix fait de réaffirmer la Cour d'Appel en tant que ressort de base de l'organisation des juridictions et d'organiser ses services de façon à en faire enfin des correspondants à part entière pour la Chancellerie et les juridictions ; enfin, la concentration des

créations d'emplois nouveaux sur des sites névralgiques, avec, par exemple, la création de chambres à la Cour d'appel d'Aix-en-Provence, qui témoigne de choix réalistes contrastant avec le "saupoudrage" des années passées.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a ensuite formulé ses observations sur le Conseil d'Etat et les juridictions administratives.

L'évolution récente des juridictions administratives est, dans l'ensemble, encourageante ; les délais moyens de jugement sont passés en 1994 de 2 ans 1 mois et 10 jours à 1 an 10 mois et 20 jours devant les tribunaux administratifs, avec un effort de productivité indéniable, de 19 mois à 14 mois et 15 jours dans les cours d'appel, qui se sont vues transférer en 1994 le contentieux de la fonction publique, et de 2 ans à 18 mois au Conseil d'Etat grâce aux transferts aux cours d'appel et à une simplification de certaines procédures.

Toutefois, deux problèmes demeurent à résoudre : l'insuffisance structurelle d'agents de greffe et, de façon plus générale, d'assistance à la décision des juges d'une part, le poids des stocks anciens d'autre part (la proportion des dossiers de plus de 4 ans ne diminuent pas au Conseil d'Etat).

S'agissant de l'administration pénitentiaire, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a estimé que le budget de 1996 assurait normalement l'exécution de la loi de programme, compte tenu de la montée en puissance progressive des opérations de constructions de places nouvelles, sachant que ces places nouvelles pourraient ne pas suffire : actuellement, le nombre de détenus est de l'ordre de 56.000, pour 49.000 places. En même temps, le budget consolide les avancées très notables du protocole d'accord conclu avec les syndicats le 18 janvier 1995, en particulier avec les créations d'emplois permettant d'assurer l'ouverture des établissements dans les départements d'outre-mer, ce problème qui avait longuement pesé sur les rela-

tions de l'administration pénitentiaire avec les syndicats de personnels.

Enfin, le budget permet de satisfaire la revendication très ancienne de la bonification du cinquième des retraites des personnels. Au-delà de ces moyens supplémentaires, l'année 1996 verra intervenir trois avancées très intéressantes pour l'avenir de l'administration pénitentiaire : l'ouverture intégrale en 1995 des établissements du programme "13.000" va permettre d'évaluer les mérites de la gestion "semi-privée" des prisons, et de réfléchir au mode de gestion souhaitable pour les 4.000 nouvelles places à venir du programme pluriannuel ; la volonté de développer les alternatives à l'incarcération devrait aboutir à réformer les comités de probation et d'assistance aux libérés qui existent auprès de chaque tribunal de grande instance et gèrent au total la situation de 100.000 personnes ; enfin, un "projet d'exécution des peines", assurant l'association des personnels de surveillance au travail des juges d'application des peines et des personnels socio-éducatifs, va être mis en place de façon expérimentale, et pourrait à terme modifier profondément les mentalités dans une administration confrontée à un travail de surveillance souvent trop ingrat.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a ensuite estimé que le budget de la protection judiciaire de la jeunesse permettait de lever les blocages les plus apparents de l'institution.

Il a toutefois estimé que ce secteur souffrait de maux structurels comme l'insuffisance des capacités d'accueil "lourdes" face au durcissement de la délinquance des jeunes, - et des très jeunes -, l'éclatement des compétences entre secteur public et privé, entre Etat et département, l'insertion incertaine de la politique menée envers les jeunes, dans les budgets de l'éducation nationale, du travail, de la jeunesse et des sports, de l'intégration et de la ville.

Enfin, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a estimé qu'une récapitulation des actions menées par l'Etat et un début d'évaluation seraient en ce domaine indispensables.

M. Georges Othily, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits de l'administration pénitentiaire, est ensuite intervenu pour souligner la dégradation de la situation des prisons, surtout due à la durée grandissante des détentions préventives. Il a insisté sur la situation préoccupante des établissements de Meaux, Pointe-à-Pitre et Fontenay-le-Comte, et a souligné l'intérêt d'exécuter les peines en milieu ouvert, ainsi que la réalité des efforts de réinsertion par l'enseignement opérés dans beaucoup d'établissements.

Un large débat s'est alors ouvert.

Répondant à **M. Alain Lambert, rapporteur général**, le rapporteur spécial est convenu de la triple nécessité d'analyser le phénomène d'inflation des frais de justice, d'intervenir auprès du Gouvernement pour la mise en place des recrutements de magistrats à titre temporaire et d'évaluer la gestion des établissements pénitentiaires du programme "13.000".

De même, répondant à **M. Jean-Philippe Lachenaud** et **Mme Marie-Claude Beaudeau**, le rapporteur spécial a exprimé le souhait de s'informer plus avant sur les maisons de justice en général et sur les raisons de la fermeture de la maison d'Argenteuil en particulier. Il a estimé utile d'évaluer les moyens des conseils de prud'hommes, et les résultats du programme pluriannuel d'équipement judiciaire.

En réponse à **Mme Marie-Claude Beaudeau**, le rapporteur spécial a réitéré son souhait de voir constituer un groupe de travail chargé d'analyser la politique vis-à-vis des jeunes en difficulté.

En réponse à **M. René Trégouët**, le rapporteur spécial a estimé que la meilleure solution aux problèmes des transferts de détenus et de surveillance des détenus à l'hô-

pital était la spécialisation de certains personnels de surveillance.

En réponse à **M. Jacques-Richard Delong**, le rapporteur spécial a estimé que les juridictions devaient pouvoir se déplacer pour résoudre le problème des auditions de prisonniers.

Enfin, répondant à **M. Philippe Marini**, le rapporteur spécial est convenu de la nécessité de recruter des administrateurs civils à la Chancellerie et de développer les maisons de justice dans les quartiers difficiles.

A l'issue de ce débat, la **commission a décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits de la justice pour 1996.**

Enfin, sur le rapport de **M. René Trégouët, rapporteur spécial**, la commission a **examiné les crédits de la recherche.**

M. René Trégouët, rapporteur spécial, a indiqué que le budget civil de la recherche et du développement (BCRD) atteindrait 53 milliards de francs en crédits d'engagement, soit une progression de 1,4 % ; les autorisations de programme de même que les crédits de paiement subissent, en revanche, une réduction de 1,8 %.

Le rapporteur spécial a ajouté que les crédits inscrits au fascicule "recherche" du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, s'élevaient, quant à eux, à 28,8 milliards de francs en moyens d'engagement en 1996, soit une progression de 4,9 %.

Quant aux crédits de la recherche universitaire ils atteignent 2,1 milliards de francs, en augmentation de 1,85 % par rapport à l'année dernière. Pour ce qui est des autorisations de programme, elles connaissent une réduction de 1 % en raison notamment du transfert de la cité des sciences et de l'industrie vers le budget de la culture.

Après avoir rappelé que les établissements publics à vocation scientifique et technologique (CNRS, INRA, INSERM,) bénéficiaient de 80 % de la dotation globale

du ministère, **M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a souligné que les actions d'incitation, de formation et de diffusion, verraient en 1996 leurs crédits augmenter de 20 % (2,94 milliards de francs) : stabilisation du nombre d'allocations de recherche, accroissement du nombre de bourses et poursuite de la politique de redressement du Fonds de la recherche et de la technologie (FRT), constituant les principaux objectifs.

Evoquant le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le rapporteur spécial a précisé que la situation de l'organisme avait donné lieu à un audit de l'inspection générale des finances et que des mesures de redressement étaient prévues tant dans la dernière loi de finances rectificative que dans le présent projet de budget.

Il a ajouté que les dotations des établissements publics industriels et commerciaux (CEA, IFREMER,...) progressaient de 6,6 % en 1996 en passant de 3,8 à 4,09 milliards de francs.

M. René Trégouët, rapporteur spécial, a encore relevé que le taux de progression du BCRD, traduisant l'effort global de la nation en faveur de la recherche, avait rarement été supérieur à celui du PIB alors que le comblement de l'écart avec nos principaux partenaires impliquerait que cet agrégat croisse chaque année plus que le PIB et de 2 à 3 % plus rapidement que le budget de l'Etat.

Le rapporteur spécial a rappelé que la France consacrait 2,45 % de son PIB à la recherche contre 2,72 % au Japon et aux Etats-Unis.

Quant au financement de la dépense nationale de recherche et de développement il est assuré à hauteur de 50,2 % par les entreprises.

M. René Trégouët, rapporteur spécial, a aussi déclaré qu'en 1996, on dénombrait 55.994 chercheurs et techniciens dans le secteur public de la recherche.

Il a estimé qu'avec un BCRD au taux de progression de moitié inférieur à celui du budget général, notre pays

accentuait son retard par rapport à ses principaux compétiteurs alors que l'engagement avait été pris de le combler.

M. René Trégouët, rapporteur spécial, a ensuite souligné que le Gouvernement avait partiellement pris en compte les observations du précédent rapporteur spécial de la commission des finances, M. Jacques Valade, en procédant à "une rebudgétisation partielle" des dépenses en capital du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) (400 millions de francs).

S'agissant de la recherche "duale" (2 milliards de francs), qui consiste dans l'inscription au budget de la défense de crédits théoriquement transférables vers la recherche civile en cours d'exercice, le rapporteur spécial a souhaité que la réalité des transferts soit à l'avenir mieux garantie afin que l'effort global de recherche civile soit plus "lisible".

Après avoir estimé que certaines applications jadis prioritaires de recherche seraient bientôt supplantées par des directions telles que la biologie, les nouvelles technologies de l'information ou l'environnement, **M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a plaidé pour une politique de recherche cohérente et volontariste qui puisse venir à bout des corporatismes. Il a jugé à cet égard que des sacrifices seraient sans doute inévitables.

Enfin, le rapporteur spécial s'est fait l'avocat d'un rapprochement entre le monde de la recherche, le monde de l'enseignement supérieur, et surtout le monde de l'entreprise. Il a relevé que trop d'innovations françaises étaient exploitées par de grandes entreprises étrangères et que les entreprises innovantes souffraient souvent de l'absence de dispositifs leur assurant une capitalisation suffisante.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a souhaité que la commission se penche, dans les mois qui viennent, sur la situation du CNRS.

Mme Maryse Bergé-Lavigne s'est interrogée sur l'exécution du transfert des crédits inscrits en 1995 au titre de la recherche "duale".

Mme Marie-Claude Beaudou s'est inquiétée de la réduction des dotations réservées aux programmes aéronautiques civils et à la santé publique dans le BCRD.

M. Philippe Marini a estimé, contrairement au rapporteur, que dans le contexte budgétaire actuel, le taux de progression du BCRD pouvait être considéré comme suffisant.

M. Denis Badré a souhaité une meilleure coordination entre le BCRD, la recherche universitaire, et les programmes européens de recherche.

M. Jean-Philippe Lachenaud s'est interrogé sur le montant des crédits inscrits au titre de la recherche au ministère de la culture.

Enfin **M. Roland du Luart** s'est interrogé sur les raisons de l'augmentation des crédits de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA).

En réponse aux intervenants, **M. René Tréguët, rapporteur spécial**, a notamment déclaré :

- que le taux de consommation des crédits inscrits au titre de la recherche "duale" dépendait de la situation financière des organismes bénéficiaires (CEA) en fin d'exercice,

- que la réduction des dotations réservées à l'aéronautique civile traduisait l'achèvement d'un certain nombre de grands programmes,

- qu'en matière de santé, les dotations réservées en 1995 aux instituts Pasteur étaient reconduites,

- que notre engagement de consacrer 3 % de notre PIB à la recherche constituait un objectif d'avenir indépendant de la conjoncture,

- enfin que l'augmentation de la dotation réservée à l'INRA, organisme contribuant à ce que notre industrie agro-alimentaire soit la première du monde, s'expliquait par le rattrapage entre les crédits de paiement et les autorisations de programme.

La commission a ensuite décidé de proposer au Sénat **d'adopter les crédits affectés à la recherche dans le budget de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.**

Enfin, la commission a procédé à **l'audition de M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, sur les crédits de son département ministériel pour 1996.

M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur, après s'être félicité de cette première audition à la commission des finances, a indiqué que le projet de budget du ministère de l'intérieur, tel qu'il avait été présenté et adopté à l'Assemblée nationale, était en progression de 1,84 % par rapport à la loi de finances initiale de 1995, et s'élevait à 50,68 milliards de francs.

Il a ensuite affirmé que les deux priorités du projet de budget portaient, d'une part, sur la mise en oeuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité et, d'autre part, sur l'exercice des missions territoriales du ministère.

Qualifiant de "véritable charte de la police nationale" la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité, le ministre a indiqué que cette loi, promulguée depuis seulement dix mois, avait déjà fait l'objet d'une quarantaine de textes d'application. Il a indiqué que ces mesures avaient permis de réformer les corps de police et de les regrouper en trois grands corps de maîtrise et d'application, de commandement et d'encadrement ainsi que de conception et de direction.

Le ministre de l'intérieur a précisé que la mise en oeuvre de la loi de programmation se poursuivrait à l'issue du renouvellement syndical, pour aborder l'analyse des métiers et le réaménagement des horaires. Affirmant sa volonté de permettre à la police d'accroître son efficacité dans l'exercice de ses missions, le ministre a rappelé que les moyens de la police s'élevaient à 28 milliards de francs en progression de 3,7 %, soit un milliard de francs supplémentaire.

Analysant l'affectation de ces mesures nouvelles, **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a insisté sur la priorité reconnue - en ce qui concerne le fonctionnement - à la police scientifique et technique, à l'équipement informatique des services et à la rénovation des commissariats qui bénéficieront ensemble de 300 millions de francs de crédits supplémentaires.

Il a par ailleurs signalé l'affectation de 85 millions de francs à la globalisation des dépenses téléphoniques et de 500 millions de francs destinés à l'apurement de la dette accumulée par le ministère entre 1989 et 1993 auprès de divers organismes.

Le ministre de l'intérieur a ensuite abordé le thème des emplois dont la progression de 2.000 "unités" en 1996 doit permettre de respecter les objectifs de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité. S'agissant des mesures indemnitaires, d'un montant de 137 millions de francs, il a précisé qu'elles seraient versées en novembre et en décembre, tandis que les indemnités de service des commissaires feraient l'objet d'une clarification que le Gouvernement proposera en déposant un amendement au cours de la discussion budgétaire au Sénat.

Dans le domaine de l'équipement, le ministre de l'intérieur a annoncé que les autorisations de programme étaient en hausse de 12 %, couvrant ainsi toutes les priorités, dont l'immobilier et l'aide au logement des fonctionnaires, notamment les plus jeunes.

Le deuxième axe que **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a présenté concernait l'administration du territoire et la protection des populations contre les catastrophes naturelles ou technologiques.

Après avoir salué la qualité des services de l'administration territoriale et de la sécurité civile, il a indiqué que le projet de loi de finances pour 1996 traduisait la volonté de leur donner les moyens d'exercer leurs missions.

Au sujet des préfetures, **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a précisé qu'il n'y aurait aucune

suppression de poste et que les crédits de fonctionnement seraient maintenus, les crédits immobiliers progressant quant à eux de 15 %.

Abordant ensuite la sécurité civile, le ministre de l'intérieur a décrit la poursuite de l'action de lutte contre les incendies, indiquant notamment que 10 "Canadair" seraient opérationnels pour la prochaine saison des feux.

Le ministre a conclu cette présentation des crédits de son ministère en rappelant sa volonté d'assurer la "sécurité du citoyen" dans le cadre des actions de la police et de la sécurité civile, ainsi que son souci de donner une "bonne image" de l'Etat à travers l'action des préfetures.

M. Alain Lambert, rapporteur général, après avoir relevé la "foi" exprimée par le ministre de l'intérieur au sujet de son action, a considéré que la mobilisation de la "ressource humaine", constituée par le personnel de police, était indispensable au succès de ses missions. A ce sujet, il a interrogé le ministre de l'intérieur sur l'attribution de primes spécifiques aux personnels affectés dans des quartiers difficiles. En ce qui concerne l'administration préfectorale, il a signalé la préoccupation que lui inspirait l'exercice du contrôle de légalité dont "le zèle confine à la persécution" et qui risquait de décourager les élus locaux dans certaines actions.

En réponse, le ministre de l'intérieur a rappelé que les primes seraient versées aux mois de novembre et de décembre et qu'un amendement serait déposé au Sénat lors de la discussion budgétaire au sujet de l'allocation des commissaires de police.

Il a ensuite convenu que l'exercice du contrôle de légalité, parfois "tatillon et fastidieux" avait pour conséquence de donner une mauvaise image des services préfectoraux.

Monsieur Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur, a cependant relevé que cette rigueur pourrait s'expliquer en partie par le risque de mise en cause de la responsabilité pénale des préfets. Il a par ailleurs admis une insuffisance numérique de personnels dont la mission

s'exerce dans un contexte juridique de plus en plus complexe. Il a considéré qu'il s'agissait là d'une voie de réflexion pour la réforme de l'Etat souhaitée par le Président de la République.

M. Guy Cabanel, rapporteur spécial, a tout d'abord rendu hommage à "l'honneur" et au "sang froid" montré par la police nationale dans le cadre de sa mission et insisté sur l'importance du rôle de la police technique et scientifique.

Il a ensuite indiqué qu'il soulignerait dans son rapport que la faible progression de ce budget s'accompagnait d'une action privilégiée en faveur des effectifs et de l'équipement. Le rapporteur spécial s'est ensuite interrogé sur les moyens mis en oeuvre pour le respect des engagements pris dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité. Si ces engagements lui sont apparus comme étant respectés en termes d'effectifs, il a en revanche souligné que les dépenses d'équipement informatique -programme "Acropole"- étaient insuffisamment dotées, laissant supposer une reproduction du schéma de l'année précédente d'une augmentation de crédits dans le cadre de la loi de finances rectificative.

La politique en faveur du logement des policiers lui a en outre paru se situer en-deçà de "l'objectif idéal" fixé par la loi d'orientation et de programmation.

M. Guy Cabanel, rapporteur spécial, a par ailleurs interrogé le ministre de l'intérieur sur les moyens prévus pour la conduite d'opérations comme l'attribution de gilets pare-balles et le maintien de l'ordre dans les zones urbaines difficiles.

En ce qui concerne la sécurité civile, enfin, le rapporteur spécial s'est inquiété de l'insuffisance des crédits de maintenance du parc aérien de ces services.

En réponse aux questions du rapporteur spécial, **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur** a, en premier lieu, rappelé la politique de son ministère en faveur d'un effectif renforcé incluant 1.000 policiers auxi-

liaires supplémentaires et 500 postes de volontaires service long. Il a, en second lieu, admis que les crédits destinés au programme "Acropole" seraient inscrits dans le cadre de la loi de finances rectificative.

En troisième lieu, le ministre de l'intérieur a indiqué que la politique en faveur du logement des policiers ne reposait pas uniquement sur le nombre de logements à réserver, mais aussi sur une procédure de garantie de loyers aux bailleurs.

Enfin, au sujet de la sécurité dans les quartiers difficiles, le ministre de l'intérieur a rappelé que 83.500 arrestations en flagrant délit avaient été effectuées, traduisant ainsi l'efficacité des services de police.

M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur a poursuivi en indiquant que face au développement et à l'évolution des violences urbaines, sa responsabilité était double, tenant à la sécurité des citoyens, d'une part, mais aussi à celle des fonctionnaires de police, d'autre part, et qu'il convenait donc de les équiper en conséquence. Le ministre de l'intérieur a informé la commission qu'à cet égard un certain nombre de policiers s'étaient déjà vu attribuer des gilets pare-balles, des fusils à balles en caoutchouc "flash-ball" et des voitures plus rapides.

M. Christian Poncelet, président, a ensuite demandé au ministre de l'intérieur si les simulations financières concernant les services de secours et d'incendie avaient été effectuées.

M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur, a répondu que les résultats de cette simulation seraient communiqués prochainement. A cette occasion, il a informé la commission de l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale du second texte très attendu dans le domaine de la sécurité civile relatif aux sapeurs pompiers volontaires, précédemment rejeté par les députés.

S'agissant de la flotte aérienne de la sécurité civile, le ministre de l'intérieur a concédé que le niveau des crédits de maintenance était encore insuffisant.

M. Emmanuel Hamel a ensuite questionné le ministre de l'intérieur sur la politique conduite pour rassurer les citoyens en ce qui concernait la prévention des actions de terrorisme et la lutte contre la délinquance dans les banlieues. Il a en outre souhaité savoir si le département du Rhône bénéficierait prochainement de la création d'une brigade anti-criminalité.

M. Jean-Philippe Lachenaud, tout en saluant la mise en oeuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité, a noté que le renforcement de l'ilotage n'avait pas encore eu d'effets "tangibles et visibles" sur la sécurité.

Il a en outre souhaité une harmonisation du régime indemnitaire des fonctionnaires de la zone "Paris-Hauts-de-Seine" et de ceux qui servent dans les départements de la grande couronne. **M. Jean-Philippe Lachenaud** a enfin souhaité qu'une rationalisation des compétences respectives de la police nationale et de la gendarmerie soit menée au sein des agglomérations.

M. Alain Richard s'est interrogé sur la nature des critères d'affectation des policiers dans les villes.

Mme Marie-Claude Beaudou, après avoir considéré que la hausse des crédits était insuffisante, a interrogé le ministre de l'intérieur sur les problèmes de formation spécifique nécessaire aux policiers affectés à l'ilotage. En ce qui concerne les services préfectoraux, elle a dénoncé les "files d'attente inacceptables" constatées à la sous-préfecture de Montmorency. Enfin, elle a souhaité connaître, dans le cadre de la sécurité civile, le degré d'avancement des mesures d'application concernant les problèmes de santé.

Au sujet des services préfectoraux, **M. Michel Mercier** a constaté, pour sa part, que l'efficacité du contrôle de légalité ne dépendait pas uniquement des effectifs, mais aussi de l'organisation de ses services. Aussi, a-t-il souhaité une réflexion sur le thème des moyens dont pour-

raient disposer les préfectures afin de se doter de "cellules juridiques".

M. Yann Gaillard, après avoir exprimé son "admiration" pour la police, s'est inquiété d'affaires récentes de corruption en demandant au ministre de l'intérieur si ces phénomènes étaient "identifiés et circonscrits".

M. Christian Poncelet, président, a ensuite souhaité soulever le débat fondamental de la coordination entre les services de police et la justice. Il a constaté que des arrestations en flagrant délit de mineurs débouchaient souvent sur une relâche des intéressés, entraînant ainsi la naissance d'un sentiment d'impunité chez les délinquants et un découragement des fonctionnaires de police.

En réponse aux intervenants, **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a, tout d'abord, présenté son analyse de l'ilotage, qui ne doit pas être un "alibi pour la routine", et dont l'efficacité nécessite une remise en question permanente des méthodes et des modalités. Au sujet du problème de l'harmonisation des primes des fonctionnaires de police dans la région parisienne, le ministre de l'intérieur a confirmé la mise en oeuvre d'un alignement progressif.

Le ministre de l'intérieur a ensuite abordé le problème de la répartition des zones d'activité respectives de la police et de la gendarmerie, notant que dans ce domaine les habitudes locales étaient souvent anciennes.

Après avoir exposé les grandes lignes d'une redéfinition des tâches, consistant à recentrer la police nationale sur les zones urbaines et les quartiers difficiles et à conforter le rôle de la gendarmerie nationale dans les zones rurales, **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a indiqué que des négociations étaient en cours à ce sujet avec le ministère de la défense.

Sur le thème des "comportements indéliques" de certains fonctionnaires de police, qui contrastent avec la probité et la moralité de l'immense majorité, qu'il a tenu à souligner, le ministre de l'intérieur a affirmé qu'en aucun

cas il ne défendrait un comportement "non légal ou non moral". Il a insisté sur ce point en précisant que la sanction des comportements déviant fondait sa crédibilité dans la défense des services de police.

A la question de **Mme Marie-Claude Beaudéau** concernant la sous-préfecture de Montmorency, le ministre de l'intérieur a répondu en reconnaissant l'existence d'une surcharge des tâches et en soulignant que ce problème était identifié dans un certain nombre de sous-préfectures. Il a informé la commission de la création d'un groupe de réflexion constitué au sein du corps préfectoral sur le rôle des préfets et des sous-préfets dans les années 2.000. Il a d'ores et déjà pu constater que ce phénomène d'engorgement de certaines sous-préfectures ne relevait pas exclusivement d'un problème de personnel, mais dépendait aussi des moyens matériels fournis pour la délivrance des titres.

M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur, a précisé que les suppressions d'emploi relevées par Mme Marie-Claude Beaudéau concernaient l'administration centrale et les cultes, et recouvraient des transferts d'emplois vers le ministère des départements et territoires d'outre-mer.

Répondant à **M. Michel Mercier**, le ministre de l'intérieur a souhaité que des "pôles juridiques locaux" puissent se constituer en réunissant des juristes issus des différents services déconcentrés de l'Etat.

Répondant à **M. Alain Richard**, le ministre de l'intérieur, a indiqué qu'un examen de la pertinence des critères de répartition des effectifs de policiers était en cours. Il a cependant rappelé qu'une priorité d'affectation dans les départements de la grande couronne et de la Seine-Saint-Denis s'appliquait avant même de connaître les résultats de la réflexion en cours. Le ministre a en outre noté que cette réflexion sur les critères d'affectation était liée à celle portant sur la répartition des tâches entre police et gendarmerie.

Répondant enfin à **M. Christian Poncelet, président**, sur les rapports entre police et magistrature, le ministre de l'intérieur a tout d'abord évoqué l'existence d'une "chaîne des tâches", garantissant les libertés publiques et déterminée par la loi. Il a cependant admis sa préoccupation au sujet des violences commises par des jeunes, voire de très jeunes délinquants. A cet égard, il s'est interrogé sur l'adaptation aux circonstances présentes de l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante, dans la mesure où son dispositif s'appliquait à une société dans laquelle existait de nombreux pouvoirs sociaux et familiaux aujourd'hui disparus.

Il a considéré que l'absence de sanction immédiate au regard des très jeunes délinquants était de nature à encourager dans la voie de la délinquance. Le ministre de l'intérieur a appelé le Parlement à une réflexion sur ce sujet, indiquant que celle-ci devait aller au-delà du thème de l'incarcération, tout en veillant à renforcer "une logique de sanction". En définitive, il a déclaré qu'une bonne collaboration des services de police avec la magistrature dépendait en partie de la qualité de la législation. Il a ensuite conclu son audition en affirmant que le "pessimisme était d'humeur" et "l'optimisme de volonté".

Jeudi 9 novembre 1995 - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a tout d'abord procédé à l'**examen des crédits de l'industrie pour 1996**, sur le rapport de **M. Bernard Barbier, rapporteur spécial**.

M. Bernard Barbier, rapporteur spécial, a d'abord indiqué que la création d'un ministère des technologies de l'information et de la Poste ayant entraîné la confection d'un nouveau "bleu", les crédits inscrits au budget de l'industrie pour 1996 étaient amputés d'une dizaine de milliards de francs. Toutefois, il a souligné que les dépenses de personnel et de fonctionnement des deux ministères

restaient gérées en commun et étaient inscrites au budget de l'industrie. Il a alors indiqué que, dans ce contexte, le budget de l'industrie pour 1996 s'élevait à 17 milliards de francs, en diminution de 4,5 % par rapport aux crédits votés pour 1995 à périmètre identique.

Puis, le rapporteur spécial a précisé que les crédits de l'industrie étaient répartis entre sept agrégats, dont deux concernaient des dépenses transférées au budget des technologies de l'information et de la Poste. S'agissant du premier agrégat qui regroupe les moyens des services, il a souligné les économies réalisées grâce à une régulation sévère des dépenses de matériel et de fonctionnement, et à la suppression nette de 21 emplois. A cet égard, il s'est félicité du redéploiement des effectifs puisque 80 emplois étaient créés, dont la moitié dans les écoles des mines, et 101 emplois étaient supprimés, dont 85 dans les services de l'administration centrale.

Evoquant ensuite le deuxième agrégat relatif à l'énergie et aux matières premières, il a rappelé que l'essentiel des dotations était affecté à Charbonnages de France dont la subvention pour 1996 atteint 4,55 milliards de francs. Les autres crédits sont en diminution et notamment les subventions en faveur de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). Il a indiqué que la dotation destinée à la caisse française des matières premières disparaissait du fait de l'achèvement de la réforme qui avait conduit à transférer aux industriels concernés la gestion du stock de matières minérales stratégiques. Il a estimé que cette démarche pourrait servir d'exemple pour la recherche d'économies dans le budget de l'Etat, en transférant à l'initiative privée certaines actions des pouvoirs publics.

Puis, M. Bernard Barbier, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits consacrés à la recherche industrielle et à l'innovation, troisième agrégat du budget, atteignaient 3,4 milliards de francs répartis entre les grands programmes et le soutien aux interventions de l'agence

nationale pour la valorisation de la recherche (ANVAR). Il a ajouté que ces crédits étaient en diminution, consolidant ainsi les annulations intervenues dans le collectif du mois de juillet.

S'agissant de la subvention au commissariat à l'énergie atomique (CEA), quatrième agrégat du budget, soit 3,63 milliards de francs, **M. Bernard Barbier, rapporteur spécial**, s'est félicité de son augmentation de 1 % par rapport à la subvention votée en 1995 et de l'inscription, pour la première fois depuis 1991, d'une subvention d'investissement de 200 millions de francs. Il a néanmoins estimé qu'il faudrait redéfinir clairement les missions assignées à cet organisme qui fêtait cette année son cinquantième.

Enfin, il a indiqué que l'agrégat consacré à l'accompagnement de l'activité industrielle, pour un total de 2,4 milliards de francs, regroupait des crédits de nature diverse : le soutien à l'équipement naval (750 millions de francs) et à la construction automobile (primes "Balladur" et "Juppé"), les subventions aux écoles des mines, les crédits d'aides aux entreprises. S'agissant de ces crédits d'aides, **M. Bernard Barbier, rapporteur spécial**, a évoqué les observations très critiques de la Cour des Comptes sur la manière dont ces crédits étaient gérés par le ministère de l'industrie. Il a souligné en particulier le fait qu'aucune évaluation n'était menée sur les bénéficiaires et sur l'utilisation des crédits concernés.

Puis le rapporteur spécial a évoqué la situation des deux opérateurs publics du secteur de l'énergie, Electricité de France (EDF) et Gaz de France (GDF). Il a indiqué que ces deux entreprises poursuivaient leur redressement financier, et en particulier, leur désendettement. Il a estimé que la menace européenne d'une remise en cause du système électrique et gazier paraissait aujourd'hui écartée, la conception française du service public l'emportant sur la dérégulation à l'anglo-saxonne. Néanmoins, il a estimé importante la mobilisation du Parlement sur cette question. Il s'est également inquiété de l'avenir de l'indus-

trie nucléaire, considérant qu'une réflexion approfondie était nécessaire.

Enfin, **M. Bernard Barbier, rapporteur spécial**, a rappelé que le secteur public industriel était en cours de privatisation : après Usinor et Bull en 1995, les privatisations de Péchiney, Renault et Thomson devraient avoir lieu en 1996.

En conclusion, il a estimé que l'on pouvait donner un avis favorable au budget de l'industrie pour 1996, en particulier en raison des économies réalisées.

Un large débat s'est alors instauré. **M. Jean-Pierre Masseret** a souhaité avoir l'assurance que les menaces concernant EDF-GDF étaient bien écartées. Il a demandé quelle était la progression de la dotation à Charbonnages de France en 1996. Enfin, il a regretté l'importance des dépenses des collectivités publiques liées à l'abandon d'activités par Usinor-Sacilor.

M. François Trucy a souhaité savoir comment serait financée la prime à la reprise des véhicules de plus de huit ans annoncée par M. Alain Juppé, Premier ministre. Il s'est interrogé sur les résultats du programme de formation d'ingénieurs "mines 2000". Enfin, il a évoqué la question du recentrage des activités du CEA sur le nucléaire.

M. Alain Richard a souligné qu'il était impossible de démontrer que les "primes à la casse" n'avaient pas entraîné de dépenses supplémentaires pour le budget car la TVA récupérée pouvait correspondre à un simple déplacement de consommation.

Mme Marie-Claude Beaudeau a regretté la baisse généralisée des crédits de l'industrie et notamment des autorisations de programme. Elle a estimé que la redéfinition des attributions du ministère avec celles du ministère des technologies, de l'information et de la Poste ne pouvait qu'entraîner un dérapage budgétaire. Elle a critiqué le fait que les subventions à l'équipement naval ou aux écoles de formation étaient simplement reconduites en francs courants. Elle a considéré qu'il faudrait tenir compte des cri-

tiques émises par la Cour des Comptes sur l'évaluation des aides aux entreprises. Enfin, elle a indiqué que les menaces européennes relatives à EDF et GDF étaient encore importantes.

M. Christian Poncelet, président, a estimé indispensable d'interroger le ministre de l'industrie sur le montant exact et les bénéficiaires des crédits d'aides aux restructurations d'entreprises. Il a également souhaité savoir si la participation d'EDF au canal Rhin-Rhône ne risquait pas de ralentir le désendettement de l'opérateur public.

M. Emmanuel Hamel a estimé que la participation d'EDF au canal Rhin-Rhône était nécessaire car il s'agissait d'une oeuvre collective d'un intérêt national évident.

M. Michel Mercier a rappelé qu'en participant au canal Rhin-Rhône, EDF bénéficiait d'une contrepartie sous la forme de la production électrique de la compagnie nationale du Rhône (CNR).

En réponse à ces divers intervenants, **M. Bernard Barbier, rapporteur spécial**, a insisté sur le fait que les récentes rencontres des ministres de l'énergie européens permettaient d'être plus optimiste sur l'avenir d'EDF et de GDF, ce qu'en tant que président du groupe de l'énergie, il suivait avec une particulière attention. Il a rappelé que deux écoles des mines avaient été créées à Nantes et à Albi-Carmaux au cours des dernières années.

Enfin, il a indiqué que la prime "Juppé" devrait être financée par un redéploiement interne au budget de l'industrie.

La commission a alors adopté les crédits de l'industrie pour 1996.

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits de la défense : **exposé d'ensemble et dépenses en capital et article 36**, sur le **rapport de M. Maurice Blin, et dépenses ordinaires et article 35**

et **Etat D annexé à l'article 37, sur le rapport de M. François Trucy.**

La commission a d'abord procédé à l'examen des **dépenses en capital du budget de la défense** (titres V et VI) sur le rapport de **M. Maurice Blin, rapporteur spécial.**

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a tout d'abord souligné que le projet de budget, qu'il a qualifié de budget de transition et de budget d'attente, marquait, d'ores et déjà, une rupture par rapport aux budgets précédents et aux prévisions de la loi de programmation.

Il a fait remarquer que globalement les crédits régresaient de 3,3 %, et que l'essentiel de la réduction portait sur le titre V (- 6,3 %) puisque le titre III progressait de 1,3 %. Par rapport à la première annuité de la loi de programmation, même en tenant compte des crédits de report et de fonds de concours, l'écart est de plus de 10 milliards de francs ; la part du budget de la défense dans le PIB passe ainsi de 2,6 en 1995 à 2,4 % en 1996.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a ensuite présenté les différents postes du titre V. Pour tous ceux-ci les crédits diminuent mais le nucléaire, l'espace et le renseignement sont relativement moins touchés que les études et les équipements conventionnels. La baisse des crédits va donc entraîner des reports de commandes ou des décalages de fabrication.

Le rapporteur spécial a estimé indispensable de préserver en priorité les programmes en coopération et de ne les retarder ou les décaler, si la nécessité s'en faisait sentir, qu'en accord avec nos partenaires.

Après avoir mentionné les courts délais imposés au comité stratégique constitué par le ministre de la défense, pour proposer les choix fondamentaux, qui devaient inspirer la prochaine loi de programmation, le rapporteur spécial s'est interrogé sur l'avenir de notre industrie d'armement, soumise à une concurrence de plus en plus rude, du fait de la réduction du marché des armes, venue des États-

Unis mais également d'Allemagne et du Royaume-Uni. Il a rappelé les besoins de recapitalisation de plusieurs entreprises, parmi les plus importantes.

Il a ensuite insisté sur l'effort indispensable en matière de réduction de coûts compte tenu aussi bien des possibilités de financement nationales que des exigences de compétitivité à l'exportation.

Un large débat s'est alors ouvert au cours duquel sont intervenus **Mme Marie-Claude Baudeau, MM. Christian Poncelet, président, Alain Lambert, rapporteur général, François Trucy, Jean-Philippe Lachenaud, Jean-Pierre Masseret, Paul Loridant et Roland du Luart**. En réponse aux intervenants, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a exprimé son entier accord sur la nécessité de bien faire connaître à l'opinion les enjeux des réductions de crédits, fait le point de la coopération européenne dans le domaine des armements, donné des indications sur l'avenir de notre panoplie nucléaire et sur les reconversions inévitables dans le secteur industriel, évoqué la conduite des essais nucléaires et insisté sur les coûts entraînés par les retards de fabrication.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat **d'adopter les crédits de la défense (dépenses en capital)**. Elle a, par ailleurs, **adopté les articles 36 et 37 du projet de loi de finances**.

La commission a ensuite procédé à l'examen des **crédits de la défense, dépenses ordinaires, sur le rapport de M. François Trucy, rapporteur spécial**.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que les dépenses du titre III franchissaient la barre des 100 milliards de francs et représentaient plus de la moitié des dépenses totales.

Il a ensuite souligné le poids des dépenses de rémunérations qui représentent les trois quarts des crédits du titre III et qui, en application des dispositions concernant l'ensemble de la fonction publique et des mesures prévues

en faveur de la condition militaire, s'accroissaient de 1,5 %.

Il a retracé les mouvements d'effectifs - suppressions et créations d'emplois - se traduisant par une suppression nette de 5 778 emplois et a rappelé le dispositif d'accompagnement social des restructurations.

Il a noté que l'effort en faveur de la gendarmerie se traduisait par un accroissement continu de la part relative de celle-ci dans les crédits du titre III et dans les effectifs totaux des armées. Il a mentionné les interrogations que suscitait, dans l'arme, la loi du 20 janvier 1975 sur la sécurité.

Le rapporteur spécial a également rappelé l'impact financier des choix entre la professionnalisation et la conscription, celle-ci, outre son coût nettement moins élevé, jouant de surcroît, un rôle social non négligeable. Il a rappelé que l'inertie du titre III, compte tenu du poids des rémunérations, laissait peu de marge d'ajustement dans un budget en régression.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a ensuite indiqué qu'il partageait entièrement le point de vue de M. Maurice Blin sur la nécessité d'obtenir une évaluation financière et un calendrier de la professionnalisation des armées, qui est l'une des options examinées par le comité stratégique.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat **d'adopter les crédits de la défense (dépenses ordinaires)**. Elle a, par ailleurs, **adopté l'article 35 du projet de loi de finances**.

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial**, à l'**examen des crédits de la jeunesse et des sports**.

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que les crédits de ce ministère s'établissaient à 2.973 millions de francs, soit une diminution de 1,36 %. Si l'on ajoute à ces crédits ceux du Fonds natio-

nal du développement du sport (FNDS) et du Fonds national du développement de la vie associative (FNDVA), le ministère disposera, en 1996, d'un budget de 3.777 millions de francs, en diminution de 2,74 % par rapport à l'an dernier.

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial, a rappelé la modestie de ce budget par rapport aux ambitions affichées par le Gouvernement : aménagement des rythmes scolaires, promotion des gisements d'emploi, développement de la vie associative et réussite de la coupe du monde de football. A cet égard, il a fait observer qu'il ne comprenait toujours pas pourquoi le budget de ce ministère restait aussi modeste par rapport à l'enjeu que représentait le sport pour l'insertion des jeunes et le développement harmonieux de la société civile.

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial, a ensuite fait observer que la politique de globalisation des crédits accordés aux collectivités locales, comme par exemple les contrats locaux d'animation de sport, d'expression et de responsabilité (LASER), n'était pas financièrement avantageuse pour les communes.

Présentant le développement de la pratique sportive, le rapporteur spécial a indiqué que celle-ci s'élevait avec l'augmentation de la qualification et des revenus. Il a indiqué, à cet égard, que la mise à la disposition du mouvement sportif de cadres techniques par le ministère de la jeunesse et des sports, était un facteur très favorable au développement du sport de masse.

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial, a ensuite rappelé que la contribution des collectivités territoriales à l'effort en faveur du sport était en 1994 de l'ordre de 10 milliards de francs, dont 4 pour les seuls investissements.

Le rapporteur spécial a encore indiqué que la préparation de la coupe du monde de football se déroulait dans des conditions satisfaisantes, ainsi que la préparation des jeux olympiques d'Atlanta.

Enfin, le rapporteur spécial a fait observer les difficultés d'ordre fiscal qui menaçaient la survie du dispositif "profession sport".

M. François Lesein, rapporteur pour avis des crédits de la jeunesse et des sports au nom de la commission des affaires culturelles, a fait observer que l'évolution des crédits du sport n'était toujours pas à la hauteur des enjeux qu'il représentait.

Il a souhaité que les crédits du FNDS soient portés à 1 milliard de francs, par une augmentation du prélèvement opéré sur la Française des jeux.

Enfin, **M. François Lesein, rapporteur pour avis**, s'est interrogé sur la possibilité pour les collectivités locales de recourir à des contrats d'initiative emploi afin de développer les emplois dans le monde sportif.

M. François Trucy a interrogé le rapporteur spécial sur le poids économique de l'ensemble des emplois sportifs.

Mme Marie-Claude Beaudeau a critiqué la diminution des crédits de la jeunesse et des sports et, notamment, ceux du FNDS. Elle a également fait part de ses inquiétudes quant au devenir du dispositif "Profession Sport".

En réponse aux intervenants, **M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial**, a indiqué que le calcul exact du poids économique des emplois sportifs était un peu difficile à effectuer puisqu'il prenait en compte les emplois dans les collectivités locales, les cadres techniques mis à la disposition des fédérations par le ministère de la jeunesse et des sports, les emplois générés par ces mêmes fédérations et, enfin, l'ensemble des sportifs professionnels ou assimilés.

Il a par ailleurs indiqué que les crédits de la jeunesse et des sports avaient beaucoup augmenté par rapport au projet de loi de finances de l'an dernier, avant leur examen par le Sénat, et que la baisse enregistrée était, de ce point de vue, plus apparente que réelle.

S'agissant du FNDS, il a fait observer que celui-ci étant désormais exempté du financement du Grand stade, à concurrence de 47 millions de francs, les crédits effectivement disponibles pour le sport s'en trouvaient augmentés.

Enfin, il lui a répondu qu'il partageait ses inquiétudes sur le devenir du dispositif "Profession Sport", ce qui l'avait conduit, précisément, à faire une observation sur ce point.

La commission a alors **adopté les crédits** du ministère de la **jeunesse et des sports pour 1996**.

La commission a ensuite examiné les **crédits des services** du Premier ministre : **III-. Conseil économique et social, sur le rapport de M. Claude Lise**.

Après avoir signalé que la présentation des crédits du Conseil économique et social constituait sa première occasion d'intervenir devant la commission, **M. Claude Lise, rapporteur spécial**, a indiqué qu'avant d'analyser ce budget, il s'était rendu au Palais d'Iéna pour y rencontrer le président du Conseil économique et social, M. Jean Matéoli.

Il a souligné l'importance du Conseil économique et social au sein des pouvoirs publics en raison de la qualité de ses travaux et du rôle que le Conseil a commencé à jouer dans l'évaluation des politiques publiques.

Après avoir noté que cette institution ne disposait que de crédits de fonctionnement et qu'elle assurait sa mission avec des moyens relativement limités, le rapporteur spécial a présenté les crédits demandés pour 1996 au titre du Conseil économique et social dont le montant s'élève à un peu plus de 168 millions de francs, soit une majoration de 2,3 % par rapport au budget voté de 1995.

M. Claude Lise, rapporteur spécial, a précisé que ce budget était complété par un programme triennal de travaux d'entretien et de rénovation inscrit au titre V du budget du ministère de la culture pour un montant de

15,1 millions de francs en autorisations de programme et de 3,5 millions de francs en crédits de paiement pour 1996.

Le rapporteur spécial a ensuite procédé à l'étude des trois chapitres du budget du Conseil économique et social, consacrés respectivement aux indemnités des membres du Conseil et des sections, aux dépenses de personnel et aux dépenses de matériel.

Il a ensuite analysé les deux mesures nouvelles de ce budget relatives, d'une part, à l'ajustement des indemnités forfaitaires allouées aux conseillers (+ 1,5 million de francs) et, d'autre part, au crédit non reconductible de 2,5 millions de francs, ouvert en vue de la célébration du cinquantième anniversaire de la création du Conseil. Il a souligné que ces mesures nouvelles étaient partiellement compensées par des non reconductions de crédits et des révisions de services votés.

Après avoir salué la qualité des travaux conduits par le Conseil économique et social en 1994 et au premier semestre de 1995, le rapporteur spécial a présenté ses principales observations tendant à souligner le caractère raisonnable de ce budget, puisqu'en ne tenant pas compte du crédit de 2,5 millions de francs destiné au cinquante-naire, le budget du Conseil économique et social ne progresse que de 0,78 %. Soulignant la part prise dans l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat par le Conseil économique et social, **M. Claude Lise, rapporteur spécial**, a exprimé la désapprobation que lui inspirait l'adoption d'un amendement par l'Assemblée nationale, tendant à réduire de 230.000 francs les crédits affectés au chapitre 34-01, qui comportait la mesure nouvelle destinée à la célébration du cinquante-naire du Conseil.

Souhaitant que cette mesure de réduction ne soit pas maintenue dans le cadre de la seconde délibération prévue à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances, il a suggéré qu'il était préférable d'examiner le bon emploi de ces fonds.

Le rapporteur spécial a en outre tenu à faire remarquer la stabilité des effectifs du personnel du Conseil (148 fonctionnaires titulaires et 18 agents non titulaires) en 1996, puis il a indiqué que lors de sa visite au Conseil en octobre, il avait pu constater le bon achèvement des travaux d'extension de locaux conduits au Palais d'Iéna, dont le coût total depuis 1992 avait atteint 110,5 millions de francs.

S'agissant des travaux d'entretien du Palais d'Iéna, **M. Claude Lise, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur l'absence structurelle d'une ligne d'investissement dans le budget du Conseil et sur l'opportunité de maintenir sa dépendance dans ce domaine par rapport à des ministères dépensiers.

Enfin, il a souhaité que soit examiné avec soin l'articulation de la mission d'un éventuel office parlementaire d'évaluation des choix budgétaires avec celle des "évaluateurs existants" au premier rang desquels figuraient le Conseil économique et social et la Cour des Comptes.

La commission, sur proposition de **M. Claude Lise, rapporteur spécial**, a décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat l'adoption des crédits du Conseil économique et social pour 1996.

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits des services du Premier ministre : **IV- Plan**, sur le rapport de **M. Michel Moreigne, rapporteur spécial**.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a tout d'abord précisé que si le budget du Plan était présenté en diminution pour la cinquième année consécutive, cette appréciation devait être nuancée par l'examen des crédits qui resteront réellement disponibles pour 1995. En effet, un million de francs de crédits ont déjà été annulés par la loi de finances rectificative et 2,7 millions de francs sont actuellement "gelés".

Abordant la présentation des crédits demandés pour 1996, le rapporteur spécial a indiqué qu'ils s'élevaient à 163,1 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits

de paiement, en diminution de 0,8 % par rapport aux crédits votés de 1995.

Il a rappelé que les dépenses ordinaires constituaient la quasi-totalité du budget du plan, dont 68 % pour les crédits du titre III qui sont, avec 107,4 millions de francs, en diminution de 0,5 %. Il a également précisé que la baisse devait être relativisée par un gel de 1,6 million de francs sur 1995. Il a expliqué que ces crédits concernaient le commissariat général du Plan ; les organismes rattachés : le centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) et le conseil supérieur de l'emploi des revenus et des coûts (CSERC) ; l'évaluation des politiques publiques et, enfin, l'évaluation des contrats de plan Etat-régions. Il a relevé qu'épargnés les années précédentes, ils seraient en 1996 mis eux aussi à contribution par la politique de rigueur budgétaire. Il a précisé que les charges de personnel seraient ainsi dotées de 66 millions de francs – en diminution de 0,6 % – et que les crédits de matériel de fonctionnement des services resteraient quasiment stables, en francs courants, à 40,6 millions de francs.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a ensuite évoqué les crédits du titre IV, principalement consacrés aux subventions à divers organismes de recherche, d'études et de prospective qui constituent la deuxième masse de ce budget avec 32 % du total. En 1996, ils atteindraient 50,28 millions de francs, soit une réduction de 1,7 % par rapport aux crédits votés initialement en 1995. Il a précisé que, pour ces crédits, le gel portait pour 1995 sur un million de francs.

Le rapporteur spécial a souligné que les seules dépenses en capital inscrites au budget du plan étaient les crédits du titre VI, destinés à la recherche en socio-économie et que ces dépenses, qui s'élèvent pour 1996 à 5,39 millions de francs en crédits de paiement et à 5 millions de francs pour les autorisations de programme, étaient sans changement par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

Enfin, il s'est inquiété de la diminution de 2,3 millions de francs de crédits intervenue à la suite de l'adoption d'un amendement de l'Assemblée nationale.

Abordant la nouvelle présentation des crédits en deux agrégats : le plan et la recherche, il a souhaité analyser plus en détail la répartition des dépenses ordinaires. Il a ainsi évoqué la diminution de 2,3 % des crédits du commissariat général au Plan, limités à 81,6 millions de francs, malgré 1,5 million de francs, attribué à titre non reconductible, pour permettre la commémoration du cinquantième anniversaire de la création du plan et l'organisation d'un colloque international à cette occasion.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a souligné que les crédits d'intervention publique du titre IV, principalement destinés au fonctionnement des organismes subventionnés : l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et l'institut de recherches économiques et sociales (IRES), étaient réduits à 22,8 millions de francs. Il a précisé que le CSERC remettrait au Premier ministre et aux présidents des Assemblées parlementaires son premier rapport annuel cet automne.

Il a constaté que les crédits de la recherche en socio-économie et ceux du CEPPII bénéficiaient d'une augmentation de l'ordre de 2 %. Il a rappelé que cet organisme réalisait notamment, en collaboration avec l'OFCE, une prospective de l'économie mondiale pour la délégation pour la planification du Sénat.

Il a précisé que les crédits du fonds national de développement de l'évaluation, qui disposaient toujours d'importants reports, s'étaient vu réduits à moins d'un million de francs mais que l'évaluation des contrats de plan Etat-régions, qui bénéficiaient pour 1995 de 12,5 millions de francs de crédits, voyait son financement intégralement reconduit pour 1996.

Le rapporteur spécial a regretté que le bilan de la deuxième génération des contrats de plan Etat-régions

(1989-1993), publié en janvier 1995, n'ait pu être suffisamment exhaustif en raison du manque de rigueur qui avait caractérisé tant la comptabilité locale que le suivi par les administrations centrales. Il s'est, à cette occasion, félicité que ces difficultés aient été prises en compte lors de l'élaboration de la circulaire du 13 septembre 1994 relative au suivi de la troisième génération de plan. Chaque préfet de région devra désormais transmettre à la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et au commissariat général du Plan le compte rendu annuel de suivi financier des contrats de plan.

Il a également constaté, pour la génération des contrats de Plan Etat-régions 1994-1998, que les engagements de crédits étaient actuellement inférieurs de 5 % aux objectifs fixés par le Gouvernement à l'issue de la deuxième année, cette situation étant surtout préoccupante au niveau de la ville et de l'enseignement supérieur.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, s'est félicité de la création d'un ministère du développement économique et du plan et, qu'à la suite du remaniement interministériel intervenu fin août, pour la première fois depuis 1962, les attributions en matière de planification et d'évaluation des politiques publiques soient exercées par le ministre de l'économie et des finances.

Il a formulé le souhait que cette consécration ministérielle favorise l'intégration de l'évaluation dans la démarche administrative et les décisions publiques, même si un ultime remaniement ministériel avait modifié quelque peu cette situation, le plan ne figurant plus nommément en tant que ministère, ses attributions étant toutefois maintenues au ministère de l'économie et des finances.

Le rapporteur spécial a souligné qu'à défaut d'un renouveau, l'idée d'une réforme de la planification faisait enfin son chemin et que le Premier ministre souhaitait faire du commissariat général du Plan un outil efficace de prospective et d'évaluation des politiques et de la dépense

publiques. Il a également indiqué que le ministre avait transmis des propositions novatrices incitant notamment au développement de deux outils : l'ingénierie de la réforme, qui vise à l'étude de la "faisabilité" des décisions envisagées et la "productivité" de la dépense qui utiliserait la procédure d'évaluation.

Enfin, il a précisé que l'idée d'intelligence économique concrétisée par un groupe de travail du plan en 1994 avait été relancée par le ministre du développement économique qui avait confié cette nouvelle mission au commissariat général du Plan.

Il a formulé le souhait que 1996, année du cinquante-naire du plan, soit celle de sa "refondation" et que c'était dans cet objectif que le ministre avait nommé M. Henri Guaino, personnalité au parcours original, pour succéder comme commissaire au Plan à M. Jean-Baptiste de Foucauld, dont la compétence s'était surtout développée dans l'expertise des problèmes sociaux.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a ensuite fait part de ses principales observations.

Après s'être interrogé sur le caractère partiel des évaluations des politiques publiques, il a souhaité que tous les acteurs régionaux impliqués soient davantage consultés dans l'élaboration des contrats de plan Etat-régions et que la durée de ces contrats soit couplée avec celle de la mandature régionale.

Il a souligné, qu'en l'absence de plan national, il était indispensable de réussir l'exécution et le contrôle de la troisième génération de contrats de plan Etat-régions.

Si le rapporteur spécial a jugé que le rapprochement des services du plan avec ceux de Bercy ne pourrait que renforcer son action, il a souhaité que cette situation ne nuise pas à son indépendance et que le ministre de tutelle, qui assume déjà une lourde tâche, trouve le temps de mettre en place une réforme du commissariat général du Plan de plus en plus attendue.

Compte tenu du contexte budgétaire et des éléments positifs relevés, **M. Michel Moreigne, rapporteur spécial**, s'en est remis à la sagesse de la commission.

En réponse à **M. Emmanuel Hamel**, le rapporteur spécial a précisé que les effectifs, tant du commissariat que des organismes rattachés, étaient en quasi reconduction pour 1996.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat **d'adopter les crédits du plan.**

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, puis de M. Emmanuel Hamel, secrétaire, la commission a procédé à l'examen **des crédits du ministère des anciens combattants et victimes de guerre et article 64**, sur le rapport de **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial.**

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a indiqué que le budget des anciens combattants pour 1996 s'élevait à 28,398 milliards de francs, en diminution de 1,1 % par rapport à 1995. Il a souligné que ce budget, qui avait exceptionnellement augmenté de 6,7 % l'an dernier du fait de la création de l'allocation de préparation à la retraite au bénéfice des anciens combattants de l'Afrique du Nord en situation de chômage de longue durée, restait tendanciellement orienté à la baisse en raison de la diminution régulière du nombre de ses ressortissants, à un rythme annuel de 3,6 %.

S'agissant des moyens des services, il a relevé que la suppression de 38 emplois en 1996 dans les services du ministère était contrebalancée par la création de 26 emplois à l'office national des anciens combattants (ONAC) et à l'institut national des invalides (INI), et que les dépenses de personnel restaient en progression sensible de 6 %.

Il a indiqué que les subventions de fonctionnement aux deux établissements publics nationaux sous la tutelle du ministère progressaient modestement pour 1996 : +

1,3 % pour la subvention à l'ONAC (225,2 millions de francs) et + 2,6 % pour la subvention à l'INI (41,3 millions de francs). Il a précisé que l'ONAC recevrait en outre deux dotations complémentaires : l'une de 54,2 millions de francs au titre de son action sociale, l'autre de 20 millions de francs au titre de la remise aux normes de sécurité des maisons de retraite relevant de l'office.

S'agissant des interventions du ministère des anciens combattants, il a relevé que la dette viagère (retraites du combattant, pensions d'invalidité et allocations rattachées), avec un montant de 21,9 milliards de francs, constituait 77 % du total des crédits. Il a indiqué qu'un montant de 134 millions de francs était prévu pour financer les revalorisations de pensions intervenant en 1996 en application du "rapport constant" entre les pensions et les traitements de l'ensemble de la fonction publique. Il a estimé que ce mécanisme d'indexation était sans conteste plus favorable que l'ancien système d'indexation sur l'indice 235, même s'il nécessitait toujours un effort de pédagogie auprès des intéressés.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a indiqué que la plupart des crédits consacrés aux interventions traditionnelles d'assistance et de solidarité étaient orientés à la baisse, et relevé la création d'un nouveau chapitre pour accueillir les crédits destinés à financer la majoration des rentes mutualistes des anciens combattants, qui étaient auparavant rattachés au ministère des affaires sociales, soit 331 millions de francs.

A propos du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord en situation de chômage de longue durée, il a indiqué qu'il laissait apparaître une forte sous-consommation des crédits en 1995, l'allocation de préparation à la retraite n'ayant pas eu le succès escompté et que sa dotation était ajustée à un niveau de 2 milliards de francs pour 1996, soit une diminution de 10,7 %.

A propos de la politique de la mémoire, il a indiqué que les crédits correspondants, qui avaient été augmentés de 130 millions de francs en 1994 et de 50 millions de francs en 1995 au titre de la mission du cinquantenaire de la libération et des débarquements, retrouvaient en 1996 un niveau beaucoup plus modeste : 2,8 millions de francs pour les fêtes nationales et cérémonies publiques, en baisse de 1,2 %, 12 millions de francs pour l'information historique, en baisse de 10,8 %, 6 millions de francs en crédits de paiement et 8 millions de francs en autorisations de programme pour la restauration des nécropoles nationales, en progression d'un tiers.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a ensuite présenté l'article 64 du projet de loi de finances pour 1996, rattaché au budget des anciens combattants. Il a tout d'abord rappelé que le principe de la "cristallisation" décidée en 1959 et 1960 consistait à geler la valeur du point de pension des anciens combattants des ex-troupes coloniales au niveau atteint au jour de l'indépendance de leur pays, mais que toutefois des mesures de revalorisation dérogatoires étaient périodiquement intervenues par voie réglementaire.

Il a souligné que les anciens combattants résidant actuellement au Cambodge, au Laos et au Vietnam, faute d'une possibilité légale de dérogation à la "cristallisation" qui les frappait spécifiquement, étaient toujours restés à l'écart de ces mesures de revalorisation, y compris de celles décidées en 1994.

Il a indiqué que l'article 64 visait à réparer cette injustice en levant, pour la seule année 1996, la forclusion opposable depuis 1959 aux demandes d'attribution ou de révision d'une pension militaire d'invalidité ou d'une retraite du combattant formulées par les anciens combattants originaires des Etats issus de l'ex-Indochine française. Il a précisé que cette mesure devrait bénéficier à 1.700 anciens combattants, pour un coût estimé à 500.000 francs.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a ensuite formulé trois observations sur le projet de budget des anciens combattants pour 1996.

Il a tout d'abord remarqué qu'à structure constante, la diminution du budget des anciens combattants était non pas de 1,1 % mais de 2,2 %, cette différence recouvrant les crédits consacrés à la majoration de la rente mutualiste du combattant, antérieurement rattachés au budget des affaires sociales. Il s'est néanmoins félicité de cette modification de nomenclature budgétaire tout à fait rationnelle et a rappelé que le Sénat avait l'an dernier sensiblement amélioré les règles applicables à la rente mutualiste du combattant, en les harmonisant avec les règles d'attribution de la carte du combattant. Il a estimé qu'il serait opportun de déterminer un mécanisme satisfaisant d'indexation du plafond majorable de la rente mutualiste jusqu'à présent relevé chaque année de façon discrétionnaire à la seule initiative du Parlement.

Deuxièmement, après avoir souligné la levée de forclusion proposée pour l'article 64 du projet de loi de finances pour 1996, il a jugé souhaitable, pour les années à venir, de réduire les écarts considérables existant entre les différentes valeurs du point de pension applicables dans les Etats issus des anciennes colonies françaises, tout en rappelant qu'une "décrystallisation" totale, c'est-à-dire un alignement général sur la valeur du point en France, coûterait 1 milliard de francs.

Troisièmement, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a relevé que la nouvelle allocation de préparation à la retraite (APR) créée l'an dernier en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord en situation de chômage de longue durée ne fonctionnait pas : on comptait au 30 septembre 1995 seulement 1.198 demandes et 806 APR en service. Il a estimé que l'APR méritait en conséquence d'être redéfinie sur trois points : le relèvement au-delà de 65 % du taux de remplacement des revenus d'activité pris en référence ; l'actualisation du montant de ces revenus de référence à la date d'ouverture des droits ; la fixation d'un

minimum d'APR égal au montant des ressources garanties par l'allocation différentielle versée par ailleurs par le fonds, soit 4.500 F.

Quatrièmement, il a annoncé que le débat sur la retraite anticipée des anciens combattants d'Afrique du Nord se poursuivait au sein de la commission tripartite parlementaires/associations/administrations mise en place le 9 août 1995, qui a pour mission d'évaluer le coût d'une telle mesure et qui rendra son rapport au cours du premier trimestre 1996.

Mme Marie-Claude Beaudeau, après avoir souligné que l'impatience des anciens combattants d'Afrique du Nord était bien compréhensible, s'est étonné d'apprendre que la commission tripartite ne s'en tenait pas à une simple estimation du coût, mais avait apparemment engagé des négociations sur la mesure à venir. Elle a estimé que la décroissance spontanée des crédits du budget des anciens combattants devrait être mise à profit pour satisfaire les revendications existantes. Sur ce point, elle a demandé à ce que les cartes du combattant soient attribuées aux anciens combattants d'Afrique du Nord selon les mêmes critères que ceux retenus pour les membres des unités de gendarmerie.

M. François Trucy, après avoir relevé que le budget des anciens combattants touchait à beaucoup de principes et de sensibilités, s'est inquiété des échos négatifs soulevés par la décision d'attribuer la légion d'honneur à tous les anciens de 1914-1918 encore vivants.

M. René Régnault a estimé que l'APR, mise en place avec retard, n'avait pas répondu aux attentes, ce qui rendait indispensable une révision de ses critères d'attribution. Il a souligné qu'il était important que les travaux de la commission tripartite sur la retraite anticipée débouchent au plus vite, le champ des bénéficiaires d'une mesure de cette nature se réduisant rapidement avec le temps. Il a également souhaité que l'on applique les cri-

tères retenus pour les unités de gendarmerie à tous les anciens combattants d'Afrique du Nord.

M. Roland du Luart, après avoir relevé la progression sensible des rémunérations du ministère des anciens combattants, s'est étonné qu'aucun crédit n'ait été prévu pour financer les légions d'honneur attribuées aux anciens combattants de 1914-1918.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a indiqué que la commission tripartite n'avait aucun pouvoir de décision, mais seulement une mission d'expertise, qui impliquait bien qu'elle définisse au préalable les contours de la mesure dont elle cherchait à évaluer le coût. S'agissant de l'attribution de la légion d'honneur aux anciens combattants de 1914-1918, il a fait état de lenteurs regrettables dans les procédures, mais a estimé que les conseils généraux et les communes pouvaient aisément prendre en charge le coût de cette mesure, même si ce coût aurait dû revenir à l'Etat.

La commission a alors décidé d'adopter les crédits du ministère des anciens combattants et victimes de guerre et l'article 64.

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits des rapatriés pour 1996, sur le rapport de M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial.

M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que le budget des rapatriés ne correspondait pas à un fascicule budgétaire particulier, mais résultait de l'agrégat de quinze chapitres ou articles budgétaires disséminés entre huit fascicules différents.

Il a indiqué que le budget des rapatriés s'élevait à 6,704 milliards de francs pour 1996, en progression de 7,4 % par rapport au budget voté de 1995, et qu'il convenait d'apprécier à sa juste mesure l'effort financier consenti par la Nation en faveur des 140.000 rapatriés recensés en 1994.

Le rapporteur spécial a rappelé que les crédits consacrés à l'indemnisation des rapatriés constituaient le poste principal du budget des rapatriés et qu'en application de la loi du 10 juillet 1987 relative à l'indemnisation des biens, environ 415.000 certificats avaient été émis pour un montant total de 26,8 milliards de francs.

Il a rappelé que l'échéancier initial de paiement des certificats d'indemnisation avait été raccourci de quatre ans en 1993, ce qui entraînait une dépense anticipée d'environ 5 milliards de francs pour les années 1994 à 1997, et précisé que la dotation correspondante du budget des charges communes pouvait être estimée en 1996 supérieure de 2 milliards de francs à ce qu'elle aurait été selon l'échéancier initial, pour atteindre un montant de 4,270 milliards de francs, en progression de 5,2 % par rapport à 1995.

M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial, a ajouté que la progression sensible des crédits d'indemnisation s'expliquait aussi par le versement en 1996 de la deuxième tranche de l'allocation forfaitaire complémentaire de 110.000 francs allouée aux Français musulmans rapatriés en application de la loi du 11 juin 1994.

S'agissant des crédits consacrés à l'aide au désendettement des rapatriés, il a indiqué qu'un montant de 120 millions de francs était inscrit à ce titre au budget des charges communes, en diminution de 25 % par rapport au budget voté de 1995.

S'agissant des crédits affectés aux garanties de retraite des rapatriés, qui constituent le deuxième poste du budget des rapatriés, il a indiqué qu'il convenait de distinguer deux types de garanties de retraite différents :

- d'une part, la garantie de retraite générale existant en vertu de la loi du 4 décembre 1985, qui bénéficie à plus de 80.000 personnes, pour un montant de cotisations susceptibles d'être rachetées évalué à 5 milliards de francs, soit, sur la base d'un taux d'aide de 88 %, une dépense budgétaire potentielle de 4,7 milliards de francs. Pour

1996, la dotation budgétaire correspondante s'élève à 791 millions de francs, soit une très forte hausse de près de 76 % par rapport à 1995 ;

- d'autre part, des garanties de retraite spécifiques relevant du budget des charges communes et des divers ministères qui avaient la tutelle des régimes de retraites disparus auxquelles elles se rattachent. Au total, ces garanties de retraite spécifiques représentent pour 1996 un montant significatif de 1,1 milliard de francs, en diminution de 3,7 % par rapport à 1995.

S'agissant des crédits destinés à l'action sociale et culturelle en faveur des rapatriés, **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a rappelé que ces crédits, qui bénéficient essentiellement à la communauté des Français musulmans rapatriés, avaient enregistré l'an dernier une forte progression de plus de 46 %, en raison de l'impact budgétaire de la loi du 11 juin 1994 relative aux rapatriés, anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie. Il a indiqué que, pour 1996, il était proposé de simplement reconduire cette dotation à son niveau de 1995, soit 185 millions de francs.

S'agissant des crédits alloués aux victimes de la guerre d'Algérie, qui avaient enregistré l'an dernier une augmentation sensible de 23,6 % en raison de la création d'un statut de victime de la captivité en Algérie par la loi du 11 juin 1994, il a indiqué qu'ils décroîtraient légèrement de 1,8 % en 1996, pour atteindre 164,7 millions de francs.

S'agissant de la subvention de fonctionnement à l'agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (ANIFOM), le rapporteur spécial a indiqué qu'elle était simplement reconduite en 1996 à un niveau de 29 millions de francs, les missions de l'ANIFOM relatives à l'indemnisation étant en voie d'achèvement et ne requérant plus que le maintien d'une équipe réduite.

M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial, a ensuite formulé trois observations relatives au budget des rapatriés.

Premièrement, il a souligné que l'achèvement en 1997 du processus d'indemnisation des biens allait dégager une importante marge de manoeuvre budgétaire de quelque 3 milliards de francs pour 1998. Toutefois, il a ajouté que les associations représentatives des rapatriés demandaient la prolongation du processus d'indemnisation jusqu'en 2005 par une série de huit annuités de 3,6 milliards de francs chacune, estimant qu'en 1997 les biens perdus n'auront été indemnisés qu'à hauteur de 40 % de leur valeur actualisée de 1962, et que cette revendication représenterait un effort budgétaire supplémentaire de 28,8 milliards de francs en plus, 26,8 milliards de francs ayant déjà été versés au titre de la loi d'indemnisation de 1987.

Deuxièmement, il a relevé la montée en charge de la garantie générale de retraite, les rapatriés tendant à accroître leur effort de rachat de cotisations à mesure qu'ils s'approchent de l'âge de la retraite et l'aide accordée par l'Etat augmentant en proportion. **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a indiqué que ce poste budgétaire avait été très significativement réévalué en fonction des demandes enregistrées au cours des deux années précédentes et qu'il augmenterait ainsi en 1996 de 341 millions de francs, pour atteindre 791 millions de francs, cette hausse de plus de 75 % expliquant d'ailleurs l'essentiel de l'augmentation globale de 5,7 % du budget des rapatriés.

Troisièmement, il a observé que l'effort en faveur des Français musulmans rapatriés restait soutenu, le coût total du plan d'action lancé en 1994 étant évalué à 2,5 milliards de francs jusqu'à son terme en 1999, avec un impact financier concentré à 80 % sur les trois premières années de sa mise en oeuvre. Il a précisé que, pour 1996, une dotation de 541 millions de francs était prévue au titre de l'allocation forfaitaire complémentaire et que les crédits consacrés à l'action sociale et culturelle en faveur des Français musulmans rapatriés s'élevaient à 129,3 millions de francs.

M. François Trucy, après avoir relevé l'effort important consenti pour l'indemnisation des Français musulmans rapatriés, a souhaité connaître le nombre des bénéficiaires.

Mme Marie-Claude Beauveau, après avoir souligné que les questions intéressant les rapatriés restaient toujours vives, s'est inquiétée de la forte diminution des crédits consacrés à leur désendettement. Elle a jugé insuffisante l'aide qui leur était apportée au titre des garanties de retraite, et a proposé que son taux soit porté à 100 % pour tous les bénéficiaires dont les revenus sont inférieurs à deux fois le salaire minimum de croissance (SMIC).

En réponse, **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a indiqué que le nombre des Français musulmans rapatriés bénéficiaires de l'allocation complémentaire forfaitaire de 110.000 francs s'élevait à 14.300, que les crédits consacrés au désendettement étaient ajustés aux besoins constatés, et que les règles actuelles de la garantie de retraite se traduisaient déjà par un taux d'aide significatif de 88 %.

La commission a alors donné acte de son rapport à **M. Joseph Ostermann**.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des crédits de l'intérieur, de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté : collectivités locales et décentralisation**, sur le rapport de **M. Michel Mercier, rapporteur spécial**.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a rappelé que l'examen des crédits du fascicule budgétaire de l'intérieur relatifs aux collectivités locales et à la décentralisation étaient traditionnellement l'occasion d'un débat sur l'évolution des concours financiers de l'Etat à ces collectivités. Il a ajouté que ce débat revêtait toutefois cette année un caractère un peu particulier du fait de l'annonce par le Gouvernement d'un pacte de stabilité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

L'article 18 du projet de loi de finances prévoit en effet que l'ensemble des concours déjà indexés en vertu de dispositions de précédentes lois de finances doit progresser, à structure constante, de 2,1 % en 1996 par rapport à 1995, et de 2,2 % en 1997 par rapport à 1996 et en 1998 par rapport à 1997.

Le rapporteur spécial a précisé que ces taux globaux résultaient de l'application combinée de trois régimes distincts : en premier lieu, les règles d'indexation fixées par les précédentes lois de finances sont respectées pour l'ensemble des dotations à l'exception de celles applicables à la première part de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et à la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors réduction pour embauche et investissement. En particulier, l'indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur les prix et sur la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut (PIB) de l'année en cours est préservé.

En deuxième lieu, la première part de la dotation globale d'équipement des communes est supprimée à compter du 1er janvier 1996 au détriment des communes et groupements de communes de plus de 20.000 habitants, dans la version de l'article 19 du projet de loi de finances initiale votée par l'Assemblée nationale.

Enfin, en troisième lieu, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors remboursement au titre de la réduction pour embauche et investissement, devient, dans cette configuration, la "variable d'ajustement" permettant de limiter, au franc près, au taux prévisionnel d'évolution des prix hors tabac la progression des concours financiers de l'Etat inscrits dans le "périmètre" du pacte de stabilité.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a indiqué qu'ainsi "l'enveloppe normée" devait passer de 150,5 milliards de francs à 153,7 milliards de francs en 1996.

Poursuivant son exposé, le rapporteur spécial a précisé qu'en revanche les concours et subventions de l'Etat dont

l'évolution n'est pas déterminée par une indexation établie par les précédentes lois de finances, sont placées hors du périmètre du pacte de stabilité. Tel est le cas en particulier du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et du produit des amendes de police relatives à la circulation routière. La spécificité du FCTVA, qui est un remboursement et non une subvention de l'Etat ajustable en fonction de ses propres contraintes budgétaires, est ainsi reconnue. Se trouvent également hors de l'enveloppe normée les différentes compensations de dégrèvements et d'exonérations d'impôts locaux.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a souligné le fait que ces dernières n'en étaient pas moins soumises à la volonté du Gouvernement de maîtriser leur évolution. Notamment, le coût pour l'Etat des dégrèvements des taxes professionnelles et de taxes d'habitation serait stabilisé l'an prochain à hauteur de 34,5 milliards de francs grâce à diverses mesures dont, en particulier, le "gel" du taux appliqué aux bases nettes de taxe professionnelle dégrévées pour le calcul de la compensation versée aux collectivités locales.

Après avoir dressé ce tableau d'ensemble, le rapporteur spécial a indiqué que la commission ne devait en principe, pour l'heure, se prononcer que sur l'adoption d'une mince fraction des dotations de l'Etat aux collectivités locales, qui correspondent aux dotations inscrites dans le fascicule budgétaire de l'intérieur, de la réforme de l'Etat et de la citoyenneté, et qui s'élèvent en effet à 27,4 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement. Toutefois, si faible que puisse être la fraction des concours de l'Etat aux collectivités locales inscrites dans le "bleu" budgétaire, son adoption ou son rejet préjugerait nécessairement de la position d'ensemble de la commission sur le contenu des articles 18 et 19 du projet de loi de finances relatifs l'un et l'autre au pacte de stabilité puisque l'un des ajustements permettant à l'ensemble des concours indexés d'évoluer dans la limite fixée au niveau

de l'inflation prévisionnelle est la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a donc annoncé d'emblée qu'il était conduit à demander à la commission de réserver son vote sur les crédits des collectivités locales et de la décentralisation jusqu'à l'examen définitif du projet de budget pour 1996 par l'Assemblée nationale en première lecture.

Au terme de cette présentation des crédits des collectivités locales et de la décentralisation, **M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a souhaité exprimer sa position personnelle sur le "pacte de stabilité" des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Il a jugé que la proposition du Gouvernement constituait certes une "offre alléchante". Les collectivités locales ont, en effet, la garantie de ne plus voir modifier, au cours des trois prochains exercices, les règles de progression des dotations qu'elles perçoivent. Surtout, la plus importante d'entre elles, la dotation globale de fonctionnement, conserve le régime d'indexation issu de la loi de finances pour 1994 et imposé par le Sénat, qui prévoit que l'indice de progression de la DGF est égal à l'addition du taux prévisionnel d'inflation et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut de l'année en cours.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a toutefois immédiatement ajouté que "l'offre alléchante" du Gouvernement avait un "goût amer". En effet, à l'issue du vote sur la première partie par l'Assemblée nationale, la dotation globale d'équipement n'est plus réservée qu'aux groupements de moins de 35.000 habitants ainsi qu'aux communes de moins de 20.000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 20.000 habitants. Cette disposition affecte essentiellement les grandes villes et les villes moyennes. Les départements sont également touchés avec une nouvelle amputation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Le rapporteur spécial a ainsi estimé que le pacte de stabilité apparaissait ni plus ni moins comme un instrument de maîtrise des dépenses publiques. Dans ces conditions, il est difficile de voir en lui un contrat passé entre l'Etat et les collectivités locales.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, s'est finalement demandé si l'on n'assistait pas à l'apparition d'un paysage fiscal nouveau pour les collectivités locales. Pour la première fois, en effet, un dégrèvement d'impôt local décidé par l'Etat ne ferait plus l'objet d'une compensation intégrale puisque le projet de loi de finances prévoit que le dégrèvement accordé aux entreprises lorsque leur cotisation de taxe professionnelle dépasse une fraction de la valeur ajoutée qu'elles produisent sera désormais déterminé en multipliant les bases dégrévées par le taux appliqué par la collectivité en 1995. Si cette dernière décide de majorer son taux de taxe professionnelle à compter de 1996, le supplément de cotisation devra donc être acquitté par l'entreprise qui fera, dans ces conditions, pression pour que ce taux soit "gelé".

Le rapporteur spécial a cependant jugé que le plus grave dans le nouveau paysage fiscal qu'il voit se profiler était l'apparition de deux taxes professionnelles. L'une, la taxe professionnelle issue de la réforme de 1975, archaïque et assise sur des bases qui font l'unanimité contre elles : cette taxe vient en ressource des collectivités locales qui en contrôlent le taux. L'autre, la cotisation minimale de taxe professionnelle prévue par le projet de loi de finances, moderne car assise sur la valeur ajoutée produite par l'entreprise : cette taxe professionnelle-là est levée au profit de l'Etat.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a alors souligné le caractère dangereux de ce partage qui revient à affecter une assiette moderne à l'Etat et une assiette archaïque aux collectivités locales. Il a rappelé qu'en outre le Parlement avait refusé, lors de l'examen du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, de s'engager sur la voie d'une taxe profession-

nelle levée à l'échelon national et reversée aux collectivités locales en fonction de mécanismes partiellement péréquateurs.

Un large débat s'est alors ouvert auquel ont participé **MM. Philippe Adnot, René Régnauld et Jean-Philippe Lachenaud** et **Mme Marie-Claude Beaudeau**.

M. Philippe Adnot s'est, en premier lieu, réjoui du choix du Gouvernement de ne pas placer dans le périmètre du pacte de stabilité le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Il a, ensuite, fait observer que si les communes subissaient la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement, elles étaient aussi les bénéficiaires indirects de la réduction des parts départementale et régionale des droits de mutation sur immeubles d'habitation. En effet, l'abattement décidé lors du dernier collectif budgétaire devrait avoir pour effet de relancer les transactions et donc d'accroître les droits communaux qui ne sont pas eux affectés par la réduction.

M. Philippe Adnot a noté qu'en revanche les départements étaient relativement plus défavorisés par le pacte de stabilité puisque le solde négatif des gains réalisés par la croissance de la DGF et des pertes constatées sur la DCTP s'élèverait de 50 à 60 millions de francs.

Il a souhaité que le rapporteur spécial précise, à ce sujet, les règles d'amputation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Enfin, **M. Philippe Adnot** s'est inquiété des modalités proposées par le Gouvernement pour la répartition de la majoration de DGF prévue pour compenser le coût de la suppression de la franchise postale pour les communes. Le principe d'une ventilation en fonction exclusive du nombre d'habitants ne permet pas, en effet, de tenir compte du poids proportionnellement plus élevé des charges d'affranchissement du courrier dans les petites communes.

M. René Régnauld a salué comme un élément positif le respect des règles d'indexation de la DGF pour les trois prochaines années tout en rappelant que, depuis la réforme inscrite dans la loi de finances pour 1994, l'indice de progression n'était plus calculé sur deux tiers mais sur la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut.

Portant un jugement d'ensemble sur le pacte de stabilité, il a toutefois affirmé que l'Etat n'était pas "raisonnable" avec les collectivités locales. Il a, en particulier, estimé que la suppression de la dotation globale d'équipement pour les villes moyennes et les grandes villes était une atteinte aux règles de la décentralisation puisque c'est la loi du 7 janvier 1983 qui avait prévu la globalisation des subventions d'équipement.

M. René Régnauld a ensuite attiré l'attention de la commission sur les modalités de calcul de la dotation spéciale instituteurs (DSI) qui entraînent des transferts insidieux de charges au détriment des communes. Le comité des finances locales a ainsi rejeté, au cours de sa séance du 24 octobre, la proposition du Gouvernement de fixer le montant unitaire de la DSI versée en 1995 au même niveau qu'en 1994, alors que les charges réelles imposées par les préfets aux communes sont en augmentation.

Puis, **M. René Régnauld** a dressé un tableau de l'évolution des dégrèvements et des exonérations de taxe professionnelle décidés par les différents gouvernements et a souligné la dégradation des conditions de leur compensation aux collectivités locales par l'Etat.

S'agissant des dispositions du projet de loi de finances pour 1996, il a exprimé son opposition au "gel" du taux de taxe professionnelle servant de référence pour le calcul de la compensation du dégrèvement accordé aux entreprises dont la cotisation excède un certain seuil de leur valeur ajoutée. Il s'est également interrogé sur la constitutionnalité du détournement au profit de l'Etat d'un impôt local, la taxe professionnelle, au travers des mécanismes de la cotisation minimale instituée par l'article 11.

Revenant sur la notion même de pacte de stabilité, **M. René Régnault** a estimé que les collectivités locales devaient se sentir "trahies" : alors qu'elles réclamaient une non remise en cause définitive des règles en vigueur, le Gouvernement leur offre une simple stabilité en volume des concours financiers de l'Etat. En outre, le relèvement de 3,8 points du taux de la cotisation employeur de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, imposé au début de l'année, paraît définitivement acquis alors que ses conséquences financières ont été lourdes pour les collectivités locales.

En conclusion, **M. René Régnault** a souhaité que le rapport du Gouvernement dressant le bilan de la réforme de la dotation globale de fonctionnement en 1994 et en 1995 fasse l'objet d'un examen et d'un débat au sein de la commission.

M. Jean-Philippe Lachenaud a, tout d'abord, souligné l'ambiguïté de la notion de pacte de stabilité. Il a ainsi regretté qu'elle ne recouvre pas les conséquences financières pour les collectivités locales des dispositions d'ordre légal ou réglementaire prises par l'Etat.

S'agissant de la suppression de la dotation globale d'équipement pour les villes moyennes et les grandes villes, il s'est déclaré surpris d'une mesure qui revient à créer une discrimination entre les communes selon leur population.

M. Jean-Philippe Lachenaud a, ensuite, souhaité que le rapporteur spécial demande au Gouvernement de dresser un bilan de la première année d'application du dispositif de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui prévoit le reversement, par priorité, au profit des groupements à fiscalité propre dont les bases ont été écrêtées, de deux tiers au moins, trois quarts au plus du montant de l'écrêtement transitant par le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle. Il s'est, à titre personnel, montré inquiet de ce mécanisme dont il a estimé qu'il avait pour

effet de conduire à la création de groupements dotés d'une fiscalité propre pour des motifs de pure opportunité.

Il a jugé souhaitable d'obtenir du Gouvernement qu'il précise sa vision à plus ou moins long terme de l'avenir de la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Plusieurs indices laissent, en effet, penser qu'il en souhaite la disparition mais il serait préférable, dans ces conditions, qu'il le dise franchement.

M. Jean-Philippe Lachenaud s'est également interrogé sur la volonté du Gouvernement de mener une réforme d'ensemble de la taxe professionnelle. Là encore, il serait souhaitable que ce dernier précise ses intentions, notamment en indiquant s'il désire ou non inscrire cette réforme dans le projet de loi d'orientation fiscale qui devrait être discuté au début de l'année prochaine.

S'agissant enfin de la réduction des droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation prévue dans le collectif budgétaire du 4 août 1995, **M. Jean-Philippe Lachenaud** a indiqué que cette mesure priverait cette année la région d'Ile-de-France de 800 millions de francs sur un budget de 9 milliards de francs et le département du Val d'Oise de 60 millions de francs, soit l'équivalent de cinq points de fiscalité. Il s'est demandé si la compensation par l'Etat des pertes ainsi subies était garantie par le pacte de stabilité.

Mme Marie-Claude Beaudeau a jugé à son tour décevant le pacte de stabilité proposé par le Gouvernement, notant que l'objectif du Gouvernement demeurerait, sous cet habillage, d'imposer plus de rigueur aux collectivités locales.

Elle a ensuite estimé insuffisantes les augmentations de la dotation régionale d'équipement scolaire et de la dotation départementale d'équipement des collèges.

Elle s'est enfin interrogée sur les répercussions sur les budgets des collectivités locales des mécanismes de financement des contrats emploi-solidarité.

En réponse aux questions de **M. Philippe Adnot**, le rapporteur spécial a jugé contestable l'idée selon laquelle la suppression de la dotation globale d'équipement des villes moyennes et des grandes villes pourrait, en quelque sorte, être justifiée par les gains qui devraient revenir aux communes du fait de l'augmentation du volume des transactions sur immeubles d'habitation.

Il a précisé les règles de calcul de la dotation de compensation de la taxe professionnelle en 1996 : le montant théorique compte tenu des règles habituelles d'évolution fera l'objet d'une première réduction de 7,48 % uniformément imposée à toutes les collectivités bénéficiaires ; c'est sur cette enveloppe réduite que viendra ensuite s'imputer la ponction instituée par l'article 54 de la loi de finances pour 1994.

Il a enfin suggéré au même intervenant de faire des propositions en vue d'une nouvelle clé de répartition entre les communes de la majoration de 67,5 millions de francs de la DGF prévue au titre de la compensation des coûts liés à l'abandon de la franchise postale.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a ensuite estimé qu'il convenait de nuancer les propos de **M. René Régnault** : d'une part, en effet, le pacte de stabilité contient deux points forts qui sont le respect scrupuleux des règles d'indexation de la DGF et la reconnaissance du caractère de remboursement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée. D'autre part, il est excessif de voir dans la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des communes une atteinte aux principes de la décentralisation alors que personne ne conteste que le taux de subvention autorisé par ce mécanisme – 2,04 % en 1995 – était trop faible.

Par ailleurs, a ajouté le rapporteur spécial, si l'évolution de la participation des collectivités locales au financement de la CNRACL n'est pas comprise dans le périmètre du pacte de stabilité, le Gouvernement a cependant annoncé qu'il n'y aurait pas de relèvement du taux de coti-

sation employeur en 1996. Les perspectives d'évolution à plus long terme de la Caisse feront, en tout état de cause, l'objet de précisions dans le cadre du prochain débat sur le financement de la sécurité sociale qui doit avoir lieu devant les deux Assemblées au cours de la semaine du 13 novembre.

En réponse à **M. Jean-Philippe Lachenaud**, le rapporteur spécial a exprimé son accord avec la critique selon laquelle la notion de pacte de stabilité était incomplète si elle ne s'étendait pas jusqu'aux conséquences financières pour les collectivités locales des lois et des actes réglementaires adoptés par le Parlement et le Gouvernement.

Il s'est en outre engagé à demander au Gouvernement chacune des informations et chacun des bilans que **M. Jean-Philippe Lachenaud** avait requis dans son intervention.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a enfin indiqué à **Mme Marie-Claude Beaudeau** que la règle d'indexation de la dotation régionale d'équipement scolaire et de la dotation départementale d'équipement des collèges sur le taux de progression de la formation brute de capital fixe des administrations publiques – soit + 3,7 % – était scrupuleusement respectée en 1996. Le problème qui se pose n'est donc pas celui de leur évolution mais celui de l'insuffisance des compensations versées en 1986 lors du transfert aux départements et aux régions des charges d'équipement et d'entretien des bâtiments des collèges et des lycées.

Au terme de ce débat, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a remercié **M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, pour la qualité de son rapport et a indiqué à la commission qu'il était, lui-même et le président Christian Poncelet, en négociation avec le Gouvernement pour aboutir à une rédaction des articles du projet de loi de finances la moins pénalisante possible pour les collectivités locales.

La commission a alors décidé de **réserver son vote sur les crédits des collectivités locales et de la décentralisation jusqu'à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1996.**

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

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, après avoir souligné la faible importance des crédits du ministère dans l'ensemble de la dépense publique consacrée à l'environnement, a tout d'abord présenté le montant des crédits demandés pour 1996 au titre du ministère de l'environnement qui s'élèvent à 1.751,3 millions de francs en moyens de paiement, soit une régression de 0,3 % par rapport aux crédits votés pour 1995.

Il a noté que les autorisations de programme demandées, représentant 788 millions de francs, étaient également en régression par rapport à l'exercice précédent.

Constatant que pour être significative au regard des actions conduites, l'analyse de ce budget devait être effectuée par "agrégat" plutôt que par titre, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a souhaité mettre en évidence la proportion de chacune de ses actions dans l'ensemble de ces crédits.

Il a indiqué que l'agrégat "administration générale" s'élevait à 563,9 millions de francs en moyens de paiement, représentant ainsi près du tiers des crédits de paiement du ministère, puis il a présenté l'agrégat "protection de la nature et des paysages" qui, pour un montant de 492,89 millions de francs, totalise plus de 28 % des moyens de paiement.

Analysant ensuite les deux agrégats "protection de l'eau et des milieux aquatiques" et "prévention des pollutions et des risques", **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a constaté que chacun regroupait environ 15 %

des moyens de paiement (soit respectivement 271,12 millions de francs et 254,4 millions de francs).

Enfin, il a précisé que les deux derniers agrégats étaient respectivement consacrés à la "connaissance de l'environnement et à la coopération internationale" ainsi qu'à la "recherche" et représentaient chacun environ 5 % des moyens de paiement du ministère.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a ensuite procédé à l'analyse de l'évolution des crédits au sein de chacun de ces agrégats, puis a formulé ses principales observations sur le budget de l'environnement.

Il a tout d'abord noté un réel effort de gestion de la part du ministère dont il a souligné "l'effort civique" dans la maîtrise de la dépense publique et des emplois.

Le rapporteur spécial a rappelé que la qualité d'un budget ne doit pas se mesurer au seul taux de progression de ses crédits. Il a expliqué que la maîtrise de la dépense était en grande partie liée à la stabilité des effectifs du ministère "à l'unité près" avec 2.351 agents, stabilité d'autant plus remarquable que le ministère avait su gérer ses priorités en faisant évoluer la structure de ses emplois. **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a souhaité que cette méthode soit maintenue dans l'avenir et s'est inquiété de la formule employée dans les documents associés au communiqué de presse du 25 septembre 1995, selon laquelle le ministère n'aurait "pas encore atteint sa taille optimale".

Il a estimé que dans ce contexte budgétaire difficile, le ministère avait su maintenir des actions cohérentes et sa nature de "budget d'incitation", en assurant en particulier la poursuite des programmes décennaux consacrés à la prévention des risques et au "Plan Loire", tout en consacrant des moyens conséquents à la protection de la nature et des paysages qui permettront, notamment, de financer le début de la mise en place du Parc national de la forêt guyanaise, ainsi que la mise en oeuvre d'un programme

d'action en faveur de la biodiversité dans le cadre du Muséum national d'histoire naturelle.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a ensuite présenté le renforcement de certains moyens du conservatoire du littoral, qui bénéficiera d'un emploi supplémentaire. A cet égard, il a signalé l'extension de la procédure de dation en paiement au profit du conservatoire, prévue dans le projet de loi de finances.

Il s'est félicité du renforcement des moyens consacrés à l'amélioration des connaissances et à la recherche, considérant que la connaissance de l'environnement dépendait en effet largement d'une recherche performante.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a par ailleurs souligné la nécessité de prendre en compte l'ensemble de la dépense publique consacrée à l'environnement dans la mesure où le budget du ministère, qui s'élève à 1,7 milliard de francs, n'en constitue qu'une petite partie.

Il a rappelé que de nombreux départements ministériels consacraient des crédits à la protection de la nature et de l'environnement, pour un montant de plus de 7 milliards de francs en 1996.

Le rapporteur spécial a tenu à insister sur le rôle d'orientation du ministère de l'environnement, qui apparaît clairement au regard du montant des budgets de ses établissements publics sous tutelle. Il a noté que ces budgets, largement financés par des ressources propres s'élèveront à plus de 12 milliards de francs en 1996, soit près de sept fois le budget du ministère de l'Environnement.

Enfin, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a souligné que les collectivités locales consacraient une part importante de leurs budgets à l'environnement, précisant que ces dépenses étaient évaluées (hors subventions de l'Etat ou des établissements publics) à près de 65 milliards de francs en 1995.

Il a enfin relevé qu'au total, cette dépense publique atteignait près de 86 milliards en 1995, en progression de plus de 10 % par rapport à 1994.

L'importance de ces sommes ont conduit le rapporteur spécial à défendre l'idée qu'une réflexion sur la maîtrise de la dépense publique dans le domaine de l'environnement, nécessitait en conséquence d'aller au-delà des crédits du seul ministère.

Dans cet esprit, il a indiqué qu'il adhérerait aux observations formulées par la Cour des Comptes au sujet des établissements publics placés sous la tutelle du ministère de l'environnement, au sujet desquelles la Cour a engagé un cycle complet de vérification.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a aussi souhaité attirer l'attention sur les critiques formulées par la Cour des Comptes dans son dernier rapport public sur le conservatoire du littoral.

Le rapporteur spécial a en outre exprimé le souhait que le projet de loi, en cours d'élaboration, relatif à la codification du droit de l'environnement, soit une source de clarification et de simplification.

En conclusion, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, estimant que le ministère avait accompli un effort certain de maîtrise de son budget, a indiqué qu'il ne proposerait pas de réduction de crédits.

Répondant aux remarques de **MM. Jean-Philippe Lachenaud, René Régnauld et François Trucy**, le rapporteur spécial a confirmé son souci que soit maîtrisée le développement de la parafiscalité dans le domaine de l'environnement. Il s'est associé à la satisfaction exprimée par M. Jean-Philippe Lachenaud de voir diminuer les crédits du Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (FIQV), longtemps dénoncé par la commission et la cour des comptes comme étant un "chapitre-réservoir" faisant l'objet d'une gestion critiquable. Il a enfin précisé les conditions de l'extension de la dotation en paiement au profit du Conservatoire du littoral.

Au terme de ce débat, la commission a décidé de **proposer au Sénat d'adopter les crédits demandés pour le ministère de l'environnement pour 1996.**

La commission a ensuite procédé à l'**examen des crédits** de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports : II- Transports : **2. Routes et 3. Sécurité routière**, sur le rapport de **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial.**

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les grandes masses de crédits des routes.

Pour 1996, les dotations prévues s'élèvent à 7.746 millions de francs en moyens de paiement, en progression de 8,7 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 1995.

En moyens d'engagement, l'enveloppe prévue pour 1996 est de 7.695 millions de francs, soit une diminution de 5,8 % par rapport aux moyens prévus par la loi de finances initiale pour 1995.

En ce qui concerne le développement du réseau routier, l'enveloppe du programme d'investissement atteint 4.573,1 millions de francs en crédits de paiement et 4.474 millions en autorisations de programme

Comme en 1995, une masse importante des crédits des comptes spéciaux du Trésor viendront renforcer cet agrégat :

- 1.650 millions de francs provenant du compte d'affectation spéciale "Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables" ;

- 437 millions de francs provenant du compte d'affectation spéciale "Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France".

S'agissant de l'entretien du réseau routier, les crédits sont augmentés de 6,4 %, soit 3.137,6 millions de francs en moyens de paiement et 3.185,6 millions de francs en moyens d'engagement (+ 3,9 %).

En ce qui concerne le développement du réseau autoroutier, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a rappelé qu'il était financé par les seules sociétés concessionnaires, en partie sur leurs ressources propres, mais surtout par recours à l'emprunt. Depuis la réforme du système autoroutier intervenue en 1994, la politique tarifaire et la capacité d'emprunt des sociétés font l'objet de contrats de plans quinquennaux, dont sept sont déjà signés et deux en cours de négociation.

Puis, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a présenté les crédits affectés à la sécurité routière.

Pour 1996, les moyens de paiement destinés aux actions conduites en matière de sécurité routière sont de 500 millions de francs (- 6,5 %). Par rapport à la loi de finances rectificative, ces crédits augmentent de 5,5 %.

Puis, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a fait part de ses observations.

Dans une première observation, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a remarqué une réduction sensible des crédits du développement du réseau routier national tout en constatant le retour à une certaine norme : ces crédits étaient de 6,3 milliards de francs en 1994, et un remboursement anticipé d'un milliard de francs d'Autoroutes de France était venu les augmenter en 1995 à titre exceptionnel.

Les contributions des comptes spéciaux du Trésor prennent une place importante dans ces crédits.

Le rôle de chaque compte se précise davantage qu'en 1995 : le budget finance essentiellement les contrats de plan Etat-régions, le fonds d'intervention des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), les grands programmes de désenclavement du Massif central, le fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF), l'autoroute A86 pour ses sections non concédées.

La réduction des crédits porte sur les contrats Etat-régions. Comme lors du Xème plan, l'Etat relâche son

effort à mi-parcours, ce qui exigera de "mettre les bouchées doubles" sur la fin. Un sort particulier, plus favorable, est néanmoins réservé aux trois programmes d'accélération : rocade des estuaires, route centre-Europe atlantique et route nationale 88 Lyon-Toulouse.

Dans une deuxième observation, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a expliqué que les moyens d'engagement d'entretien du réseau routier national progressaient de façon significative (+ 3,9 %).

L'augmentation continue de la taille du réseau et du volume du trafic devrait entraîner à terme un dépassement des crédits de construction par les crédits d'entretien. La valeur de reconstruction du réseau national est estimée à 630 milliards de francs. Comme en 1995, les besoins immédiats – permettant d'éviter l'entretien curatif – restent évalués à 12 milliards de francs.

Dans une troisième observation, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a expliqué que l'année 1996 verrait la mise en oeuvre de la deuxième phase de la réforme du système autoroutier, avec la fin de la négociation des contrats de plan et les modifications correspondantes des concessions autoroutières. Cela se traduira notamment par une planification à cinq ans des investissements et des évolutions tarifaires, plus adaptée à l'horizon de gestion des sociétés d'autoroutes que les actuelles décisions administratives annuelles.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial, a alors rappelé que la première phase de la réforme avait vu le regroupement en trois pôles des six sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes et leur recapitalisation par l'établissement public Autoroutes de France.

A cet égard, le doublement de la taxe d'aménagement du territoire, prévu par l'article 28 du présent projet de loi de finances pour financer le fonds d'intervention des transports terrestres et des voies navigables, vient substantiellement modifier l'équilibre à peine réalisé par les contrats de plan. D'un rendement d'un milliard de francs, cette

augmentation de la taxe prélèvera en 1996 5 % des recettes de péages des sociétés d'autoroutes.

Sa logique n'est pas contestable. Il s'agit en effet d'établir une péréquation entre les autoroutes concédées et rentables d'une part; le programme de désenclavement du Massif central et, accessoirement, d'autres modes de transport (voie ferrée, rivières et fleuves) facilitant l'aménagement du territoire, d'autre part.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial, s'est cependant inquiété des conséquences que pourrait tirer le Gouvernement de la nouvelle taxe. En effet, si les concessionnaires ne peuvent répercuter le relèvement de la taxe sur les tarifs de péage, ils devront nécessairement réduire leur volume d'investissement ou accroître leur endettement, l'allongement de la durée des concessions n'étant d'aucun effet sur la trésorerie. Dans cette hypothèse, l'endettement des sociétés d'autoroutes se substituerait à celui de l'Etat, ce qui n'aurait pas d'impact positif sur les comptes publics.

Dans une quatrième observation, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a remarqué que l'équipement autoroutier de la région Ile-de-France posait un problème spécifique de financement du fait du coût très élevé des infrastructures à réaliser. En effet, les habitants de la région sont généralement très hostiles au passage des autoroutes dont ils seraient riverains, et ils le sont tout autant lorsque des zones naturelles inhabitées sont menacées. Le contrat de plan Etat/Ile-de-France 1994/1998 prévoit une enveloppe de 545 millions de francs destinée à l'insertion des équipements routiers dans l'environnement. Cette enveloppe pourrait être très insuffisante si l'on prend en compte les aspirations des habitants de la région.

Dans ce contexte, l'intervention financière de l'Etat est de plus en plus réduite. La région prendra à sa charge 74 % des 9.040 millions de francs d'équipements routiers du contrat de plan. L'effort de l'Etat portera essentiellement sur l'A 86, qui bénéficiera de 1.347 millions de francs

de dotations du Fonds d'aménagement de la région d'Ile-de-France (FARIF).

Dès lors, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a constaté que seul le recours à la concession, et par conséquent au péage, permettrait de faire face à l'important programme d'aménagement francilien. Six ouvrages sont d'ores et déjà concédés : le raccordement de l'A 5a à la francilienne à partir de Melun, l'A 126 (Massy/Saint-Quentin-en-Yvelines), l'A 184 (A 115/A 13), l'A 14 (Orgeval/La Défense), l'A 16 (L'Isle-Adam/Paris), l'A 86 (Rueil/Vélizy).

Enfin, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a fait part de ses observations sur les crédits de la sécurité routière.

Il a d'abord observé que, prolongeant une tendance suivie depuis plusieurs années, le budget de la sécurité routière connaissait une sensible régression aussi bien globalement que dans chacune de ses composantes.

Cependant cela n'est pas apparu à **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, comme l'abandon par le Gouvernement de cette priorité. D'une part, les aménagements de sécurité sont pris en charge par le budget des routes, et ils progressent de 5,9 % à 180 millions de francs. D'autre part, la politique de sécurité routière doit se juger aux résultats et non aux moyens mis en oeuvre. Force est de constater que les premiers progressent alors que les seconds régressent, ce qui constitue une sorte d'idéal budgétaire.

Ensuite, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a estimé que les priorités de ce budget étaient sensiblement les mêmes que lors de l'exercice précédent. Il s'agit, d'une part, de la formation des conducteurs. Il s'agit d'autre part des programmes urbains de gestion informatisée de la circulation routière qu'on appelle aussi "exploitation de la route".

Enfin, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a constaté que l'amélioration de la sécurité routière, tout en

se poursuivant, ne suscitait guère l'enthousiasme. Certes, en glissement annuel, le nombre de victimes de la route s'est établi à 8.641 tués en juin 1995, contre 8.722 à fin juin 1994. Mais le premier semestre 1995 a été mauvais, avec 3.957 morts contre 3.849 pour les six premiers mois de 1994. La perspective de l'amnistie présidentielle a d'évidence fortement détérioré les conditions de sécurité de la fin de 1994 et du début de 1995.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial, a fait part de sa crainte que cette détérioration ne soit pas pas que circonstancielle.

En la matière, le Gouvernement ne relâche pas une pression nécessaire à la réussite de la politique de sécurité routière. Ainsi, il a restreint le champ de l'amnistie par rapport aux usages des années 1988 et 1981, et il a réduit à 0,5 gramme par litre de sang le taux d'alcoolémie toléré.

Il apparaît cependant que la vitesse moyenne des véhicules reste à un niveau élevé. Le sentiment de sécurité accru lié aux progrès techniques de la sécurité des véhicules et aussi à la réglementation, peut conduire les automobilistes à sous-estimer l'insécurité liée à la vitesse. De fait, si leur sécurité est réellement accrue, celle des autres usagers de la route ne l'est pas pour autant. On observe ainsi une remontée préoccupante du nombre de cyclistes tués (363 morts de juin 1994 à juin 1995, chiffre le plus mauvais depuis juin 1992), ainsi qu'une certaine stagnation chez les piétons, à un niveau beaucoup trop élevé (1.121 morts de juin 1994 à juin 1995). Peut-être faudrait-il s'orienter vers une réflexion sur la cohabitation des différents usagers de la route.

En réponse aux questions de **M. Jean-Philippe Lachenaud**, le rapporteur spécial a déclaré partager son inquiétude quant aux effets de la réduction des autorisations de programme sur les travaux publics, mais il a expliqué que cette réduction pouvait être compensée par l'accélération du programme autoroutier (à 14 milliards de francs par an). A propos de l'Ile-de-France, **M. Gérard**

Miquel, rapporteur spécial, a précisé que les crédits du fonds d'aménagement de la région Ile-de-France en faveur de l'A 86 seraient de 1.347 millions de francs sur la période du XI^e plan. Il a ajouté qu'on pouvait déduire des déclarations du Gouvernement sur le montant total des crédits de développement du réseau routier que le montant dévolu à l'A 86 sur crédits du FARIF en 1996 pourrait être de 334 millions de francs.

Aux termes de ces observations, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, s'en est remis à la sagesse de la commission. La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la section **2. Routes et 3. Sécurité routière** du budget des transports au sein des crédits du ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports.

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, à l'examen des crédits des comptes spéciaux du Trésor pour 1996 et des articles 40 à 47 qui leur sont rattachés.

Rappelant qu'il s'agissait d'un ensemble très hétérogène, **M. Yann Gaillard** a indiqué que les 44 comptes spéciaux en activité en 1996 faisaient ressortir 423,1 milliards de francs de prévisions de recettes, 434,3 milliards de francs de dépenses, et une charge nette de 10,8 milliards de francs.

Il a estimé que les comparaisons avec l'année en cours devaient s'appuyer sur les données du collectif du mois d'août dernier, ce texte ayant en effet introduit deux modifications importantes dans la structure du fascicule :

- d'une part, la réorientation vers les comptes d'affectation spéciale de la totalité du produit des privatisations ;

- d'autre part, la création de deux nouvelles structures, à savoir le Fonds pour l'accession à la propriété et le compte d'affectation des produits des privatisations au désendettement de l'Etat.

Par rapport à cette référence, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a tout d'abord souligné le net reflux des opérations des comptes d'affectation spéciale, qui baissent de 26,7 % pour revenir à 44,7 milliards de francs. Il a toutefois noté que ce mouvement était exclusivement imputable au ralentissement du programme de privatisation, dont le produit attendu en 1996 s'élevait à 22 milliards de francs contre 40 milliards de francs estimés dans le collectif de 1995.

Il a en revanche fait état de la progression de 7,7 % enregistrée par les autres comptes d'affectation spéciale tout en relevant que cette évolution résultait de deux mesures concernant les recettes : le doublement de la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes et un relèvement de 4,4 % du tarif de la redevance télévision.

Puis, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a relevé la nette réduction du déficit des comptes de prêts, qui constitue la seconde grande caractéristique des comptes spéciaux en 1996.

Il a précisé que ce mouvement reposait essentiellement sur le compte de prêts pour la consolidation de dettes envers la France, dont la charge nette revient à 1,7 milliard de francs contre 5,9 milliards de francs à l'issue du collectif. Tout en constatant que ce mouvement était ponctuellement accentué par la perspective de reports importants, **M. Yann Gaillard** a toutefois rappelé que les charges de ce compte tendaient désormais à s'alléger sous l'effet de deux facteurs :

- l'amélioration de la situation financière de débiteurs importants, tels le Maroc, le Mexique ou la Pologne ;
- l'impact des mesures d'annulation de dettes, qui évitent de consolider des créances définitivement compromises.

Le rapporteur spécial a cependant estimé qu'à l'avenir la contraction du déficit du compte serait très progressive, en raison des incertitudes qui pèsent encore sur de nombreux pays.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a enfin évoqué la lente dérive du déficit du compte d'avance aux collectivités locales, en dépit des mesures restrictives proposées par le projet de loi en matière de plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée.

Il a toutefois noté que, dans l'ensemble, la charge nette des comptes spéciaux se réduisait de 5 milliards de francs en 1996, mouvement qui participe de façon importante à l'effort de réduction du déficit de l'Etat.

Présentant alors ses principales observations, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, s'est tout d'abord inquiété de l'évolution des recettes du Fonds national des adductions d'eau, et constaté, qu'à défaut d'apport complémentaire, ce compte n'aurait pas les moyens de répondre de façon satisfaisante aux besoins.

Après avoir rappelé les divers plans de sauvetage du Fonds forestier national, **M. Yann Gaillard** a précisé que la situation du compte restait difficile et que les évaluations de recettes pour 1996 étaient manifestement surestimées. Il a fait état des difficultés que connaissait le secteur des scieries et s'est interrogé sur la possibilité de réduire le taux de la taxe acquittée par ces intervenants sans diminuer à nouveau les ressources du Fonds.

Le rapporteur spécial s'est en revanche félicité des efforts déployés par le Centre national de la cinématographie pour rénover et moderniser les procédures d'aide accordée par l'intermédiaire du compte de soutien. Après avoir souligné l'intérêt et l'originalité de cette structure, **M. Yann Gaillard** a détaillé les dispositions de l'article 40 rattaché, qui transfèrent au directeur du centre le pouvoir de décision en matière d'attribution des aides.

Le rapporteur spécial a ensuite fait état de ses interrogations sur le compte "Actions en faveur des départements d'Outre-mer". Ayant indiqué que les ressources de ce compte tendaient à se réduire, il s'est demandé si certaines interventions ne faisaient pas double emploi avec les actions financières sur les crédits du ministère, et a

souhaité engager une réflexion plus approfondie sur ce point.

Evoquant enfin le cas du Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a regretté la relative faiblesse des moyens destinés aux voies fluviales, et a constaté que les engagements pris en matière d'investissement routier ou ferroviaire obèraient sensiblement la marge de manoeuvre du compte pour les années à venir.

En conclusion **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a fait valoir que certaines dispositions concernant les comptes spéciaux étaient en fait conditionnées par des mesures prévues en première partie de la loi de finances, et sur lesquelles la commission ne s'était pas encore prononcée. Il a donc suggéré que le vote sur certains articles rattachés soit réservé.

Approuvant la proposition de son rapporteur, la commission a alors décidé de réserver sa position sur les articles 41 (Modification d'une ligne de recettes au sein du compte "Fonds pour l'accession à la propriété") et 43 (Comptes d'affectation spéciale - Opérations définitives - Mesures nouvelles).

Puis, elle a adopté sans modification les articles 40 (Modification du fonctionnement du compte de soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels), 42 (Comptes d'affectation spéciale - Opérations définitives - Services votés), 44 (Comptes retraçant des opérations temporaires - Services votés), 45 (Comptes d'affectation spéciale - Opérations temporaires - Mesures nouvelles), 46 (Comptes de prêts - Mesures nouvelles) et 47 (Prorogation du compte "Liquidation du secteur français de Berlin").

Puis, la commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter les crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle** dont le vote avait été réservé jusqu'après l'audition du ministre. Celle-ci a dû être annulée en raison du changement de Gouvernement.

Enfin, la commission a désigné comme **candidats** pour représenter le Sénat au sein d'**organismes extra-parlementaires** :

- **M. Christian Poncelet** à la **commission de surveillance de la caisse des dépôts et consignations**,

- **M. Claude Belot** au **conseil national de l'aménagement et du développement du territoire**,

- et **M. Emmanuel Hamel** au **comité central sur le coût et le rendement des services publics**.

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

Mercredi 8 novembre 1995 - Présidence de M. Jacques Larché, président et de M. François Giacobbi, vice-président.- La commission a tout d'abord procédé à un échange de vues **sur la constitution d'une mission d'information chargée d'évaluer les moyens de la Justice.**

M. Jacques Larché, président, a rappelé sa proposition de désigner une mission d'information qui serait en particulier chargée de comparer la charge de travail des différentes juridictions, les délais de jugement, la mise en place du juge aux affaires familiales et du juge de l'exécution et le cas échéant les résultats des premiers recrutements de juges à titre temporaire et d'assistants de justice.

Il a indiqué que la possibilité pour une commission permanente de constituer une mission d'évaluation confirmait l'utilité d'un office parlementaire chargé d'évaluer les politiques publiques.

Sans pour autant souscrire à ce dernier point de vue, **M. Maurice Ulrich** s'est déclaré favorable à la proposition du président Jacques Larché.

M. Robert Badinter a estimé souhaitable que la mission d'information se réfère aux travaux de l'inspection des services judiciaires.

Le président Jacques Larché a approuvé cette suggestion en indiquant que la mission d'information pourrait procéder à toute audition utile et se faire communiquer les études réalisées par l'inspection générale des services judi-

ciaires. Il a ajouté que la mission d'information pourrait se rendre dans plusieurs juridictions.

Évoquant le récent débat sur la proposition de loi relative à la responsabilité pénale des élus locaux, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé anormal que les études purement techniques du Conseil d'État ne soient pas mises à la disposition du Parlement.

M. François Giacobbi a approuvé la création d'une mission d'information sur la justice qui permettrait de mettre en évidence les pouvoirs d'information des commissions permanentes.

En conclusion de ce débat, la commission a **décidé de demander au Sénat l'autorisation de constituer en son sein une mission d'information chargée d'évaluer les moyens de la justice.**

M. Guy Allouche a ensuite émis le souhait que la commission constitue un groupe de travail qui aurait pour mission d'engager une réflexion de fond sur le mode de scrutin régional.

La commission a approuvé cette suggestion et a décidé de créer un **groupe de travail sur le mode de scrutin régional** composé de quinze membres désignés selon le principe de la représentation proportionnelle des groupes politiques.

La commission a ensuite procédé, sur le **rapport de M. Robert Pagès**, à l'examen de la **proposition de loi n° 387 (1994-1995)**, présentée par Mme Marie-Claude Beaudeau, tendant à faire du **20 novembre** une **journée nationale des droits de l'enfant.**

M. Robert Pagès, rapporteur, a tout d'abord indiqué que la date retenue par la proposition de loi pour l'institution d'une journée nationale des droits de l'enfant correspondait au jour anniversaire de l'adoption par l'Organisation des Nations Unies (ONU) de la convention internationale des droits de l'enfant, signée en 1989.

Il a considéré que, par la ratification de cet engagement international en 1990, la France avait solennellement affirmé son souci de donner à l'enfant, défini comme la personne âgée de moins de dix-huit ans, une protection juridique appropriée à ses caractères propres et rendue nécessaire à un double titre : d'une part, en tant que jeune être humain, puisque l'enfant représente l'avenir de la société ; d'autre part, comme citoyen en devenir, puisqu'il est à ce titre titulaire de droits que la société doit non seulement préserver mais également lui donner les moyens d'exercer.

Il a fait observer que la législation française avait dû être adaptée à la convention internationale sur les droits de l'enfant, citant notamment la loi du 8 janvier 1993 dont le rapporteur au Sénat avait été M. Luc Dejoie.

M. Robert Pagès, rapporteur, a considéré que les droits de l'enfant en France étaient aujourd'hui formulés de manière satisfaisante, cette situation étant le fruit d'une progressive prise de conscience des caractères propres de l'enfant par rapport aux adultes. Il a rappelé que, tout au moins jusqu'à la fin du moyen-âge, celui-ci était considéré comme un être humain en miniature, la forte mortalité infantile empêchant de prendre conscience de sa qualité d'adulte en devenir.

Sur le plan national, il a noté que la consécration des droits de l'enfant s'était généralisée puisqu'elle avait concerné tant le domaine social que le droit pénal et le droit civil.

En matière sociale, il a mis en avant le souci de la France de limiter le travail des enfants dès la moitié du XIXe siècle.

En matière pénale, il a indiqué que la prise en compte de la spécificité de l'enfant résultait en premier lieu d'une loi de 1912 qui avait notamment eu pour objectif de faire échapper les délinquants de moins de treize ans à la répression pénale en confiant leur jugement aux juridictions civiles et en prévoyant des mesures mieux adaptées

à leur âge. Il a également rappelé l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante qui lui a paru avoir marqué une étape essentielle dans la protection des droits de l'enfant en matière pénale.

Sur le plan civil, il a souligné que la notion de puissance paternelle avait été supprimée et remplacée en 1970 par celle d'autorité parentale, évoquant davantage le devoir de protection des parents. Il a également cité la loi du 8 janvier 1993 en ce qu'elle avait consacré le droit pour le mineur capable de discernement d'être entendu par le juge ou par une personne désignée à cet effet dans toute procédure le concernant.

Il a estimé que la création d'une journée nationale permettrait à chacun de mieux connaître ces droits qui seraient en conséquence mieux assurés.

M. Robert Pagès, rapporteur, a ensuite évoqué la protection des droits de l'enfant au niveau international.

Après avoir rappelé la signature de la déclaration de Genève en 1924 sur les droits de l'enfant, il a énoncé certains droits énumérés par la convention de l'ONU, tels que le droit inhérent à la vie, celui de connaître ses parents et d'être élevés par eux ou le droit à la liberté d'expression, de pensée, de conscience ou de religion.

Il a fait observer que, en dépit de ces engagements internationaux, la France demeurait dans une situation atypique, de nombreux Etats méconnaissant les droits élémentaires de l'enfant. Pour illustrer son propos, il a évoqué l'assassinat d'un pakistanais de douze ans qui avait réclamé la fin des abus concernant le travail des enfants ; il a précisé en outre que la coqueluche tuait chaque année 400.000 enfants de moins de cinq ans dans les pays en voie de développement.

Il a estimé que la création d'une journée nationale des droits de l'enfant permettrait d'attirer l'attention de l'opinion française sur de telles situations.

M. Robert Pagès, rapporteur, a ensuite considéré qu'une telle journée devrait avoir pour objectif de prendre en considération les caractères propres de l'enfant en tant que jeune être humain comme citoyen en devenir.

Il a estimé que l'enfant devait être respecté et protégé en tant que jeune être humain. Il a fait remarquer que, en dépit de la consécration formelle de leurs droits, un nombre croissant d'enfants étaient aujourd'hui maltraités. Il a également relevé la tendance à l'augmentation du nombre de condamnations portées au casier judiciaire pour des infractions à l'égard des mineurs de quinze ans, en 1992, huit infanticides et 407 viols et attentats à la pudeur en matière criminelle, plus de 1.500 violences volontaires et 2.600 atteintes aux moeurs en matière délictuelle.

S'agissant des droits de l'enfant en tant que citoyen en devenir, **M. Robert Pagès, rapporteur**, a considéré que l'institution d'une journée nationale permettrait à chacun d'en prendre plus aisément conscience et éviterait donc le passage brutal, le jour de la majorité, de l'incapacité juridique à une pleine capacité. Il a estimé que, sur ce point, un rôle essentiel, mais non exclusif, serait tenu par les établissements d'enseignement, lesquels pourraient notamment organiser une journée d'information sur les problèmes touchant les mineurs, tels que les dangers de la drogue, et sur les droits et devoirs qui seront les leurs une fois entrés dans le monde des adultes. Il a également mis en avant l'utilité que pourrait présenter l'intervention des médias à cette occasion.

M. Robert Pagès, rapporteur, a ensuite évoqué le domaine de la journée nationale en estimant souhaitable de mettre l'accent sur les droits des enfants, étant entendu qu'un tel terme ne saurait exclure le rappel des devoirs qui doivent être les leurs à l'égard de la société et de leur famille. Il a fait part de ses inquiétudes sur la mise en oeuvre d'une journée nationale de l'enfant, laquelle, allant au-delà de ses seuls droits et devoirs, risquerait de

prendre l'aspect d'une fête de l'enfant à finalité essentiellement consumériste et non pédagogique.

Puis, il s'est déclaré conscient du fait que l'institution d'une telle journée ne ressortissait pas à la compétence du législateur. Il a néanmoins souhaité que la commission retienne la proposition de loi de Mme Marie-Claude Beaudou, considérant que son adoption par le Sénat pourrait inciter le Gouvernement à prendre un décret ou une circulaire instituant une journée nationale des droits de l'enfant.

Tout en approuvant le principe de cette proposition de loi, **M. Michel Rufin** s'est inquiété des conséquences de l'institution d'une journée nationale sur les manifestations locales, telles que la fête des enfants organisée chaque année en Lorraine pour la Saint-Nicolas.

M. Jacques Larché, président, a attiré son attention sur la nécessité de distinguer entre la fête de l'enfant et la journée des droits de l'enfant. Il a estimé que l'adoption de la proposition de loi ne saurait en aucune manière porter atteinte aux initiatives locales.

M. François Giacobbi et **M. André Bohl** se sont déclarés partisans de l'institution d'une journée nationale des droits de l'enfant.

M. Guy Allouche a adopté la même position, précisant que cette journée devrait notamment permettre de sensibiliser l'opinion française à la situation des enfants dans le monde.

M. François Blaizot a jugé ambigu l'exposé des motifs de la proposition de loi en ce qu'il paraissait définir l'enfant tantôt dès sa naissance tantôt dès le plus jeune âge. Il a estimé que l'enfant existait avant sa naissance. Il a en conséquence appelé de ses vœux une modification de l'exposé des motifs afin de viser l'enfant dès le plus jeune âge.

M. Philippe de Bourgoing a demandé au rapporteur si la journée nationale des droits de l'enfant serait chômée.

Tout en considérant la proposition de loi comme sympathique dans son objet, **M. Jean-Jacques Hyst** a estimé que l'institution d'une telle journée relevait de la compétence du pouvoir réglementaire.

M. Charles Jolibois a partagé les observations de M. François Blaizot sur les incertitudes tenant à la définition de l'enfant résultant de l'exposé des motifs. Il a néanmoins jugé que le fait de viser l'enfant dès le plus jeune âge ne répondrait pas à son souci.

M. Robert Pagès, rapporteur, a fait observer que l'institution d'une journée nationale des droits de l'enfant ne saurait concurrencer ni les fêtes locales ni les fêtes à caractère national telles que Noël.

M. Jacques Larché, président, a considéré que ce sujet ressortissait à la compétence du pouvoir réglementaire mais que son adoption par le Sénat pourrait constituer, à défaut pour celui-ci de disposer d'un droit d'injonction, un moyen d'inciter le Gouvernement à prendre un décret ou une circulaire créant une telle journée.

Mme Nicole Borvo a jugé que le Sénat s'honorerait en votant cette proposition précisant que, en dépit de sa situation atypique, la France devait encore progresser dans certains domaines. Elle a illustré son propos en évoquant la faible fréquentation des cantines scolaires.

M. Jacques Larché, président, a tenu à faire observer que les droits de l'enfant étaient bien respectés en France. Il a considéré que le problème des cantines scolaires résultait en fait d'une mauvaise distribution des bourses nationales. Il a indiqué que si celles-ci étaient versées directement aux responsables d'établissements, comme le font certains conseils généraux pour les bourses départementales, le nombre d'enfants fréquentant les cantines scolaires serait largement supérieur.

M. Robert Pagès, rapporteur, a indiqué à MM. Charles Jolibois et François Blaizot qu'il demanderait à Mme Marie-Claude Beaudeau de rectifier l'exposé

des motifs de sa proposition de loi afin d'éviter toute ambiguïté sur la définition de l'enfant.

Il a précisé que la journée nationale ne serait pas chômée.

A l'issue de cet échange de vues, la commission a adopté la proposition de loi présentée par Mme Marie-Claude Beaudeau sous la réserve d'une rectification de l'exposé des motifs.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport de M. Luc Dejoie sur le projet de loi n° 14 (1995-1996)**, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines **professions judiciaires et juridiques**.

M. Luc Dejoie, rapporteur, a précisé que le projet de loi modifiait le mode d'élection du Conseil national des barreaux institué par le loi du 31 décembre 1990 portant réforme de la profession d'avocat. Après avoir rappelé que le Conseil national des barreaux assurait la représentation de cette profession auprès des pouvoirs publics, il a précisé qu'il comportait soixante membres élus par deux collèges selon un mode de scrutin particulièrement complexe dont les résultats s'étaient traduits par un déséquilibre dans la représentation des grands barreaux. Il a indiqué que le projet de loi remédiait à ces inconvénients en simplifiant le mode de scrutin et en assurant une représentation équilibrée des grands barreaux.

Avant d'aborder l'examen au fond des dispositions proposées, **M. Luc Dejoie, rapporteur**, s'est interrogé sur leur nature législative. Il a estimé que si un certain parallélisme des formes pouvait commander qu'une loi fût modifiée par une autre loi, la nature des compétences du Conseil national des barreaux ne commandait pas nécessairement que les modalités de son élection fussent précisées par la loi.

M. Patrice Gélard s'est interrogé sur la nature juridique du Conseil national des barreaux que la loi qualifie d'établissement d'utilité publique. **M. Jacques Larché**,

président, lui a indiqué que les établissements d'utilité publique constituaient une catégorie sui generis ne relevant pas des catégories d'établissements publics pour lesquelles l'article 34 de la Constitution attribue compétence au seul législateur.

M. Robert Badinter, s'appuyant sur les articles 21-1 et 53-3 de la loi du 31 décembre 1971, a estimé que les modalités d'élection du Conseil national des barreaux relevaient clairement de la compétence réglementaire et qu'il convenait que le Gouvernement mette en oeuvre la procédure de déclassement prévue à l'article 37-2 de la Constitution pour s'en assurer et, le cas échéant, les modifier par décret.

M. Jean-Jacques Hyest a considéré que le projet de loi ne remettant pas en cause le principe de l'existence du Conseil national des barreaux mais simplement les modalités de son élection, il serait souhaitable que le Gouvernement saisisse le Conseil constitutionnel pour s'assurer de leur nature réglementaire.

M. François Giacobbi a fait observer qu'une loi de 1977 avait fixé la composition des barreaux et qu'on pouvait donc s'interroger sur la nature réglementaire des dispositions dont la modification était proposée par le projet de loi. Il a par ailleurs signalé que les avocats honoraires faisaient partie des barreaux.

M. Maurice Ulrich a estimé qu'il était indispensable de combattre la multiplication de dispositions réglementaires dans des textes législatifs et que le projet de loi sur le Conseil national des barreaux constituait une bonne occasion pour le Parlement d'affirmer son souci de combattre cette dérive.

M. Jacques Larché, président, a indiqué qu'il avait évoqué le problème de la compétence du législateur à l'occasion d'un contact personnel avec le Garde des Sceaux et qu'il lui avait demandé par courrier de bien vouloir saisir le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 37-2. Il a ensuite estimé qu'il était urgent de prévenir

toute surcharge inutile de l'ordre du jour par des dispositions réglementaires au moment où se mettait en place la session de neuf mois.

Il a enfin rappelé que le Parlement avait toujours la possibilité d'adopter une exception d'irrecevabilité fondée sur l'inconstitutionnalité des dispositions proposées.

M. Robert Badinter a estimé qu'il serait nécessaire de déclasser des pans entiers de la législation qui relevaient clairement du domaine réglementaire ; il a considéré que la codification devrait permettre une remise en ordre. Il a en outre regretté que le Conseil constitutionnel n'ait pas défendu avec plus de fermeté la répartition des compétences entre la loi et le règlement résultant des articles 34 et 37 de la Constitution.

M. Luc Dejoie, rapporteur, a attiré l'attention sur l'urgence s'attachant à la modification du mode d'élection du Conseil national des barreaux dont le renouvellement ne saurait être indéfiniment prorogé. Il a toutefois indiqué qu'il s'en remettrait à la commission pour apprécier l'opportunité d'opposer une exception d'irrecevabilité.

Il a par ailleurs évoqué l'article 3 du projet de loi qui reporte de quatre nouvelles années la période transitoire d'exercice de la consultation juridique en raison du défaut de publication de l'arrêté interministériel fixant la liste des diplômes équivalents à la licence en droit exigés à compter du 1er janvier 1996. Il a suggéré que quelque soit le sort réservé aux articles premier et 2, l'article 3 soit supprimé et le Gouvernement encouragé à publier un arrêté avant le 31 décembre 1995, quitte à ce que celui-ci soit modifié pour prendre en compte ultérieurement les professions dont la situation soulève des difficultés.

M. Patrice Gélard est revenu sur les conditions dans lesquelles le Parlement pouvait s'opposer à l'introduction de dispositions réglementaires dans la loi en faisant valoir que les articles 41 et 37-2 de la Constitution étaient à la disposition exclusive du Gouvernement. Il a par ailleurs rappelé la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la

possibilité pour le Parlement d'inclure des dispositions réglementaires dans la loi.

M. Jacques Larché, président, lui a fait observer que l'article 41 ne réservait pas nécessairement au Gouvernement l'exclusivité de l'irrecevabilité. Il a par ailleurs rappelé que l'article 44 du règlement du Sénat permettait d'opposer une exception d'irrecevabilité fondée sur le caractère inconstitutionnel des dispositions proposées. Il a enfin indiqué que la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne faisait aucunement obstacle au vote d'une telle exception.

Au cours d'un débat auquel ont pris part **MM. François Giacobbi, Michel Dreyfus-Schmidt, Robert Badinter et Jacques Larché, président**, la commission a ensuite examiné l'opportunité d'adopter une question préalable plutôt qu'une exception d'irrecevabilité. Parce qu'elle ne souhaitait pas manifester son désaccord à l'égard du fond du projet de loi, elle a préféré adopter une exception d'irrecevabilité fondée sur la méconnaissance de la répartition des compétences entre les articles 34 et 37 de la Constitution.

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, à l'**examen de la proposition de loi n° 378 (1994-1995)**, présentée par ce dernier et les membres du groupe socialiste, autorisant un **accès direct à leur dossier des personnes mises en examen**.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur, a fait observer que le problème de la communication des copies de pièces du dossier d'instruction avait été abordé par la mission d'information de la commission sur le respect de la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction, laquelle avait adopté, sur le rapport de M. Charles Jolibois, une proposition n° 16 permettant aux avocats, sous leur propre responsabilité, de transmettre de telles copies à leur client pour l'usage exclusif de celui-ci.

Il a précisé que l'assemblée plénière de la Cour de cassation avait rendu depuis, le 30 juin 1995, deux arrêts

considérant comme coupables de violation du secret de l'instruction des avocats ayant remis à leur client mis en examen des copies du dossier.

Après avoir mis en avant l'émotion suscitée par ces arrêts chez les praticiens, **M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur**, a fait observer que la Cour de cassation avait appliqué à la lettre le dernier alinéa de l'article 114 du code de procédure pénale en vertu duquel la copie de tout ou partie des pièces et actes du dossier est délivrée aux avocats des parties, pour leur usage exclusif et sans qu'ils puissent en établir de reproduction.

Il a rappelé que certains membres de la mission d'information, notamment M. François Blaizot, avaient considéré la possibilité pour une personne mise en examen d'accéder au dossier de l'instruction comme élémentaire pour l'exercice des droits de la défense.

Le rapporteur a estimé que l'interdiction faite à l'avocat de donner ces copies apparaîtrait bientôt aussi archaïque que pouvait l'apparaître aujourd'hui celle qui lui était faite jusqu'en 1897 d'avoir accès au dossier de l'instruction.

Il a considéré les arguments avancés pour justifier l'état actuel du droit, et notamment la protection du secret de l'instruction et des témoins, comme n'étant pas convaincants dans la mesure où l'avocat d'une partie peut d'ores et déjà lire ou montrer le contenu du dossier à son client, lequel n'est pas tenu audit secret.

Il a en revanche souligné les difficultés posées par cette situation, reconnues tant par les magistrats instructeurs que par les avocats, au regard des droits de la défense. Il a illustré son propos en évoquant l'impossibilité pour les parties d'obtenir communication d'un rapport d'expertise au-delà des seules conclusions alors que s'impose la connaissance du rapport lui-même par les parties, comme par un éventuel contre-expert amiable.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur, a ensuite reconnu que sa proposition de loi pouvait paraître aller

trop loin, dans la mesure où elle prévoyait, d'une part, la remise gratuite des copies et, d'autre part, la possibilité pour les parties n'ayant pas d'avocat d'obtenir directement la délivrance de ces copies. Il a fait observer que le premier point serait contraire à l'article 40 de la Constitution et que le second point ne répondait pas à une nécessité absolue, toute personne mise en examen pouvant avoir un avocat, le cas échéant grâce à l'aide juridique.

Il a en conséquence proposé à la commission de modifier l'article 114 du code de procédure pénale afin de permettre à l'avocat de transmettre à son client des copies du dossier tout en prévoyant la possibilité pour le juge d'instruction de s'y opposer, après avis du bâtonnier et par ordonnance motivée susceptible d'appel devant la chambre d'accusation. Une telle opposition lui a semblé devoir être exceptionnelle en pratique.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur, a également proposé à la commission de s'inspirer d'une solution consacrée en droit allemand en subordonnant la communication de la copie à la signature préalable par la partie d'une attestation par laquelle elle prendrait acte de la double interdiction de publier la copie sous peine d'une amende de 25.000 F et de la communiquer à un tiers pour des besoins autres que ceux de la défense.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur, a en outre proposé trois modifications concernant la législation relative à l'obtention par les parties de copies du dossier de l'instruction une fois celle-ci achevée :

- consacrer une pratique en prévoyant que, en matière criminelle, chaque accusé et chaque partie obtiendrait gratuitement copie du dossier sans distinguer, comme le fait le texte actuel, entre, d'une part, les copies des procès-verbaux constatant l'infraction, délivrées gratuitement, et, d'autre part, les copies des autres pièces, délivrées moyennant paiement ;

- inscrire dans la loi le droit prévu actuellement par le règlement pour les parties de se faire délivrer copie du

dossier une fois l'instruction achevée, dans les domaines délictuels et contraventionnels, ce droit ne concernant actuellement que la matière criminelle ;

- tirer les conséquences de la suppression par le nouveau code pénal des peines de réclusion criminelle de cinq à dix ans en prévoyant que la copie du dossier serait délivrée gratuitement aux prévenus et parties civiles lorsque la peine encourue est supérieure à cinq ans d'emprisonnement. **M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur**, a justifié cette proposition par le souci d'éviter une régression du droit, les personnes passibles d'une peine privative de liberté supérieure à cinq ans pouvant obtenir gratuitement cette copie avant l'entrée en vigueur du nouveau code pénal.

M. Charles Jolibois a fait observer que les propositions du rapporteur ne concernaient qu'un aspect d'un problème plus vaste, qui nécessitait une réflexion d'ensemble telle que celle initiée par la mission d'information sur la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction.

Il a souligné que la proposition n° 16 de la mission d'information, rappelée par le rapporteur, était indissociable de la proposition n° 10 tendant à appliquer les peines relatives à la violation du secret professionnel à l'avocat ayant fait publiquement état du contenu d'un dossier d'instruction pour des raisons étrangères à l'exercice des droits de la défense.

Sans s'opposer sur le fond aux propositions de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, il a considéré que leur examen devait s'inscrire dans le cadre d'une réflexion globale. Il a ajouté que toute réforme de la procédure pénale poserait à nouveau le problème du secret de l'instruction.

Tout en comprenant le souci de **M. Charles Jolibois**, **M. François Blaizot** a rappelé son souhait de permettre aux personnes mises en examen d'obtenir copie des pièces du dossier de l'instruction pour assurer le plein exercice des droits de la défense. Il a estimé que le secret de l'ins-

truction avait pour premier objectif la protection des intérêts des personnes poursuivies et ne saurait donc justifier une atteinte à leurs droits. Il a ajouté qu'il appartenait au mis en examen d'apprécier si des éléments du dossier devaient ou non être divulgués. Il a estimé que les règles applicables en matière de diffamation suffiraient alors à protéger les tiers.

M. François Giacobbi a approuvé ce point de vue.

M. Robert Badinter a souligné que, dans ses arrêts du 30 juin 1995, l'assemblée plénière de la Cour de cassation n'avait fait qu'appliquer la loi. Il a mis en avant les difficultés résultant de l'état actuel du droit au regard notamment des droits de la défense.

Afin de prendre en considération les objections de M. Charles Jolibois, il s'est déclaré partisan d'une modification a minima de la législation, limitée à la reconnaissance aux avocats des parties de la faculté de transmettre une copie à leur client.

Mme Nicole Borvo a estimé que, si la proposition de M. Robert Badinter était retenue, il conviendrait de conserver la précision actuelle selon laquelle les copies ne sont remises que pour l'usage exclusif de leur destinataire.

M. Pierre Fauchon a rejoint le souci de M. Charles Jolibois de conduire une réflexion globale. Tout en admettant l'urgence du problème, du moins à l'égard des personnes mises en examen, il a estimé que les poursuites pour de tels faits demeuraient exceptionnelles.

M. René-Georges Laurin a approuvé ce point de vue.

M. Jacques Larché, président, a tenu à souligner que l'institution par la dernière révision constitutionnelle de la journée d'initiative parlementaire ne trouverait sa pleine justification que si l'opposition parvenait à faire inscrire ses propositions à l'ordre du jour du Sénat.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur, a rappelé que, comme l'avait indiqué Monsieur le Président du

Sénat, la dernière révision de la Constitution avait notamment cherché, en réservant une journée par mois à l'ordre du jour fixé par chaque Assemblée, à renforcer les droits de la minorité en permettant à celle-ci de soumettre au Sénat des propositions de loi.

Il a donc indiqué à la commission qu'il demanderait l'inscription de sa proposition de loi à l'ordre du jour réservé au Sénat que la commission approuve ou non son rapport -quitte à ne plus être rapporteur-.

Il a par ailleurs considéré comme urgente la solution du problème de la communication des copies aux parties dans la mesure où, en pratique, la nécessité conduisait les praticiens à ne pas tenir compte de la législation.

Il a indiqué à M. Charles Jolibois que la proposition n° 10 de la mission d'information ne faisait que reprendre une disposition d'ores et déjà consacrée en droit positif, à savoir l'article 160 du décret du 27 novembre 1991.

Il a ajouté avoir pris en considération les impératifs liés à la protection du secret de l'instruction en permettant au juge d'instruction de s'opposer à la transmission des copies et en sanctionnant le fait de les publier.

M. Robert Badinter a considéré que, par ses arrêts du 30 juin 1995, la Cour de cassation avait, selon toute vraisemblance, invité le législateur à se pencher sur l'étude d'une modification de l'article 114, dernier alinéa, du code de procédure pénale.

M. Jacques Larché, président, s'est inquiété de la portée des modifications proposées par le rapporteur dans la mesure notamment où la possibilité de transmettre des copies concernerait les parties civiles. Il a indiqué sa préférence, si l'article 114 du code de procédure pénale devait être modifié, pour une communication aux seules personnes mises en examen.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur, lui a objecté que le droit actuel permettait déjà à l'avocat de toute partie, et non seulement d'un mis en examen, de

tout dire à son client. Il a souligné l'intérêt que peut avoir la partie civile à obtenir la communication, par exemple, d'une copie complète d'un rapport d'expertise.

M. Jacques Larché, président, et M. Charles Jolibois ont estimé souhaitable que les conclusions de la mission d'information soient traduites dans une proposition de loi dont l'examen permettrait un débat d'ensemble auquel pourrait être joint l'examen de la proposition de loi de M. Michel Dreyfus-Schmidt.

M. Pierre Fauchon a partagé ce point de vue.

A l'issue de cet échange de vues, et compte tenu de cette suggestion, la commission a estimé inopportun d'examiner immédiatement la proposition présentée par M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur.

A la suite de ce vote, **M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur**, a indiqué qu'il ne pouvait pas demeurer rapporteur. La commission a alors désigné **M. Charles Jolibois** pour le remplacer.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport de **M. Jean-Jacques Hiest** sur le projet de loi organique n° 27 (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, et le projet de loi n° 28 (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, tous deux pris pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une session parlementaire ordinaire unique.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur, a exposé que ces deux projets de loi tiraient les conséquences du passage à la session ordinaire unique en modifiant dans différentes dispositions législatives -organiques ou simples, selon le cas- les références désormais obsolètes à la première ou à la seconde session du Parlement.

S'agissant du projet de loi organique, il a signalé que les articles premier et 2 définissaient "à droit constant" le terme du mandat des députés et des sénateurs, cette seconde disposition conférant à la loi en question le carac-

tère d'une loi organique relative au Sénat au sens de l'article 46, alinéa 4, de la Constitution. Quant aux articles 3 et 4, le rapporteur a indiqué qu'ils procédaient à plusieurs aménagements rédactionnels de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique sur les lois de finances, de façon à préciser en fonction de la session unique les différentes dates butoirs de la procédure budgétaire.

En réponse à deux questions de **M. Guy Allouche**, le rapporteur a souligné que, sauf le cas de dissolution, le mandat des députés demeurerait fixé à environ cinq ans, leurs pouvoirs continuant d'expirer la cinquième année suivant leur élection, désormais le premier mardi d'avril au lieu du 2 avril ou du 3 avril si le 2 tombait un jour férié. Il a par ailleurs considéré que les années d'élections législatives générales, il appartiendrait à l'Assemblée nationale de fixer ses semaines de séance de telle sorte qu'elles ne coïncident pas avec la campagne électorale, sans que la loi ait à le préciser. Il a noté à cet égard que le Gouvernement n'avait pas jugé souhaitable de modifier l'échéancier des opérations électorales.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption conforme de ce projet de loi organique.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur, a ensuite indiqué que le projet de loi simple tendait pour l'essentiel à aménager en fonction de la session unique la date de dépôt devant le Parlement d'un certain nombre de rapports et de documents d'information.

Le rapporteur a approuvé la suppression par l'Assemblée nationale de plusieurs de ces rapports devenus sans objet ou jamais déposés. En revanche, il a souhaité que le Gouvernement respecte plus scrupuleusement les dates de dépôt des rapports, dès lors que le Parlement les avait jugés indispensables à sa bonne information.

Le rapporteur a d'autre part relevé que le projet de loi organique demeurerait muet sur les modalités d'application du nouveau régime de l'inviolabilité parlementaire, pour-

tant sensiblement modifié par la loi constitutionnelle du 4 août 1995. Il lui a paru indispensable de préciser la procédure de saisine des Assemblées sur les demandes tendant à autoriser l'arrestation ou des mesures privatives ou restrictives envisagées à l'encontre d'un parlementaire, d'autant que la pratique avait révélé quelques difficultés au Sénat lors de la demande de levée de l'immunité parlementaire de M. Claude Pradille, sénateur du Gard.

Sur le plan des principes, **M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur**, a jugé que la suppression de l'autorisation des poursuites rendait cette démarche d'autant plus nécessaire, pour prévenir toute dérive susceptible de mettre en cause les droits du Parlement.

Techniquement, seule la voie législative lui a paru offrir les garanties nécessaires, les Règlements des Assemblées ou les Instructions générales des Bureaux n'étant en principe pas opposables aux tiers.

La commission a ensuite examiné les articles du projet de loi.

Après qu'elle eut approuvé l'article premier, le rapporteur a présenté un article additionnel tendant à insérer un article après l'article 9 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires, en vue de définir les modalités de saisine des assemblées.

Il a souligné que sa proposition, calquée sur les règles coutumières jusqu'à présent suivies au Sénat et consacrées par l'article 16 de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale, prévoyait qu'à peine de nullité, l'arrestation ou toute autre mesure privative ou restrictive de liberté susceptible d'être décidée à l'encontre d'un parlementaire devrait faire l'objet d'une demande d'autorisation formulée par le Procureur général près la Cour d'appel compétente et transmise par le Garde des Sceaux, ministre de la justice, au Président de l'Assemblée intéressée, la demande indiquant précisément les mesures envisagées ainsi que les motifs invoqués.

Le rapporteur a indiqué qu'à ses yeux, les demandes d'autorisation ne pouvaient être directement adressées par les juges d'instruction, d'où leur nécessaire " formulation " par le procureur général, et non une simple " transmission " par celui-ci, fût-elle assortie d'un avis qui, s'il était défavorable, aurait l'inconvénient grave de faire trancher par le Bureau un différend entre le Parquet général et le magistrat instructeur. Il a cependant estimé qu'en ce domaine, le rôle du procureur général se limiterait à vérifier que la demande émanant du juge d'instruction soit bien conforme aux prescriptions requises par la loi.

Le rapporteur a précisé que l'autorisation du Bureau ne vaudrait que pour les faits mentionnés dans la demande, cette dernière mention reconduisant une disposition figurant dans une loi n° 53-655 du 31 juillet 1953 qu'il convenait par ailleurs d'abroger.

En réponse à une question de M. Patrice Gélard sur la nécessité de maintenir la transmission par le Garde des Sceaux, le rapporteur a indiqué que ce ministre était, pour les questions liées à des instances judiciaires, l'interlocuteur naturel et exclusif des Assemblées, comme l'avait d'ailleurs expressément rappelé M. Charles Jolibois dans son rapport présenté au nom de la commission ad hoc chargée d'examiner la demande de levée d'immunité parlementaire de M. Claude Pradille.

La commission a adopté cet article additionnel, puis les articles 3 et 4.

A l'article 5, elle a adopté deux amendements abrogeant deux rapports devenus sans objet (rapport sur l'activité de l'organisation commune des régions sahariennes et rapport des commissions départementales de report d'incorporation, aujourd'hui disparues).

La commission a également adopté un article additionnel après l'article 5, tendant à modifier les références à la première ou à la seconde session dans d'éventuelles dispositions qui auraient échappé aux rédacteurs du projet de loi en dépit des recherches minutieuses sur les bases infor-

matisées de législation menées à ce sujet par le Gouvernement, par l'Assemblée nationale puis par le rapporteur.

La commission a enfin adopté un amendement de coordination sur l'intitulé du projet de loi.

M. Jean-Jacques Hiest a ensuite fait part à la commission des inquiétudes exprimées par un certain nombre de parlementaires d'outre-mer -celles de **M. Daniel Milaud**, notamment- à l'égard de la session unique. Il a signalé qu'ils souhaitaient, dans toute la mesure du possible, que le calendrier de dépôt et d'examen des textes concernant les territoires d'outre-mer prenne en compte les contraintes inhérentes à l'exercice du mandat de ces parlementaires.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LA PLANIFICATION

Jeudi 9 novembre 1995 - Présidence de M. Bernard Barbier, président. La délégation a tout d'abord procédé à **l'examen du rapport d'information de M. Bernard Barbier sur les résultats de travaux de projection relatifs aux finances sociales et à l'environnement international.**

M. Bernard Barbier, rapporteur, a tout d'abord présenté les conclusions d'une étude réalisée à l'aide du modèle MOSAÏQUE de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) sur les perspectives financières de la sécurité sociale à l'horizon 2002. Il a précisé que l'ambition de cet exercice n'était pas de proposer des solutions aux difficultés immédiates de la sécurité sociale mais d'illustrer, par un éclairage à moyen terme, les grandes tendances des finances sociales.

M. Bernard Barbier, rapporteur, a souligné que les difficultés de financement les plus graves concerneraient l'assurance-maladie. Les dépenses de santé ont en effet connu au cours des dernières années une évolution beaucoup plus rapide que celle du produit intérieur brut (PIB), comme d'ailleurs d'autres catégories de dépenses (logement, loisirs, éducation...).

Toutefois, il a noté que les dépenses de santé n'en avaient pas moins connu, depuis les années soixante, une décélération sensible. De telle sorte que si l'on prolongeait tendanciellement cette décélération, même en la corrigeant des effets du vieillissement démographique, la progression des dépenses de santé d'ici 2002 ne serait pas réellement " explosive ". Elle tendrait même à se rapprocher de celle du PIB à l'horizon de la projection.

Sur la période 1995-2002, des redressements seraient cependant nécessaires pour assurer l'équilibre des comptes sociaux, notamment celui de la branche maladie du régime général. En effet, l'évolution des dépenses prises en charge par l'assurance-maladie reste supérieure à celle du PIB. De plus, l'assiette des cotisations, c'est-à-dire la masse salariale, évolue en projection plus lentement que le PIB. De telle sorte que le rapporteur s'est demandé si la difficulté structurelle de financement de l'assurance-maladie venait de l'évolution des prestations ou de celle de l'assiette des cotisations. Ainsi l'étude invite-t-elle à réfléchir à un mode de financement de la sécurité sociale dont la base progresserait comme la richesse nationale.

L'équilibre à moyen terme de l'assurance-maladie pourrait résulter d'une augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG), à hauteur de 1,5 point, et en deux étapes, ou d'une réforme du système de santé qui entraîne une stabilisation en volume des dépenses de santé de 1996 à 1999.

Les deux catégories de mesures seraient, selon le modèle utilisé, équivalentes sur le plan macroéconomique. **M. Bernard Barbier, rapporteur**, a par ailleurs fait observer que l'expérience des réformes passées du système de santé montrait qu'une stabilisation en volume des dépenses était un objectif particulièrement difficile à atteindre. Si ces réformes ont en effet permis de réaliser des économies sur le niveau des dépenses, elles n'ont cependant pas modifié leur tendance d'évolution sur longue période.

M. Bernard Barbier, rapporteur, a néanmoins souligné que ces considérations ne s'opposaient pas aux réflexions et aux propositions pour assurer une plus grande efficacité du système de soins, afin d'assurer un " bien-être " équivalent pour une dépense moindre.

Le rapporteur a estimé que cette étude, même si on pouvait ne pas en partager toutes les conclusions, invitait

au moins à relativiser la problématique de la sécurité sociale, telle qu'elle est généralement posée.

Il a présenté par ailleurs les résultats des simulations réalisées à l'aide du modèle multinational MIMOSA. La première évalue à 1 % environ, pour le PIB de la France, l'impact récessif sur l'activité des dépréciations monétaires survenues en Europe depuis 1992. Cette simulation ne parvient cependant pas à expliquer pourquoi l'inflation est aussi modérée au Royaume-Uni et en Italie, malgré la forte dépréciation de leur monnaie. Le rapporteur a ainsi estimé que la limitation de l'inflation dans ces deux pays restait assez largement mystérieuse.

Il a enfin présenté une évaluation de l'incertitude relative au comportement prudent des ménages en matière de consommation et d'épargne. Si cette prudence se maintenait durablement sur le moyen terme - ce qu'aucune des prévisions actuellement disponibles ne prend en compte - l'impact négatif sur la croissance serait de l'ordre de 0,3 point par an.

M. Jean-Marie Poirier a souhaité savoir dans quelle mesure l'étude sur les finances sociales avait analysé les incidences des réformes du système de santé et, en particulier, celles de la réforme de 1993. Il a également demandé des précisions sur la méthodologie de l'étude et souhaité connaître la manière dont elle prenait en compte les déficits cumulés jusqu'en 1995.

**PROGRAMME DE TRAVAIL
DES COMMISSIONS ET DÉLÉGATIONS
POUR LA SEMAINE DU 13 AU 18 NOVEMBRE 1995**

Commission des Affaires culturelles

Mardi 14 novembre 1995

à 10 heures

Salle n° 245

- Eventuellement, examen des amendements à la résolution adoptée par la commission (n°59 1995-1996) sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (n° E 419).

- Eventuellement, examen des amendements aux conclusions de la commission sur la proposition de loi n° 213 (1994-1995) de MM. Jean Cluzel, Jean Arthuis, Mme Paulette Brisepierre, MM. André Fosset, Daniel Millaud et Michel Miroudot, fixant à cinq ans la durée des mandats des dirigeants des organismes du secteur public de l'audiovisuel. (Rapport n°57 de M. Adrien Gouteyron).

Mercredi 15 novembre 1995

Salle n° 245

à 10 heures :

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1996 de :

- M. Jean-Paul Hugot sur la communication audiovisuelle ;
- M. Philippe Nachbar sur la culture ;
- M. Marcel Vidal sur le cinéma et le théâtre dramatique.

à 15 heures :

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 1996 de M. James Bordas sur les relations culturelles, scientifiques et techniques.

- Communication de M. Jacques Legendre sur les travaux de la mission d'information sur l'enseignement des langues dans l'enseignement scolaire.

Jeudi 16 novembre 1995

à 10 heures

Salle n° 245

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1996 de :

- M. François Lesein sur la jeunesse et les sports ;
- M. Albert Vecten sur l'enseignement agricole.

Commission des Affaires économiques et du Plan

Mardi 14 novembre 1995

Salle n° 263

à 11 heures :

- Audition de Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, sur le projet de loi de finances pour 1996.

à 16 heures :

- Examen du rapport pour avis de M. Bernard Hugo sur le budget de l'Environnement.
- Examen du rapport pour avis de M. Jacques Braconnier sur le budget des Routes et Voies navigables.
- Examen du rapport pour avis de M. Henri Revol sur le budget de l'Aménagement rural.

Mercredi 15 novembre 1995

Salle n° 263

à 9 heures 30 :

- Examen du rapport pour avis de M. Jacques Rocca Serra sur le budget de la Mer.
- Examen du rapport pour avis de M. Jean-François Le Grand sur le budget de l'Aviation civile et des Transports aériens.
- Examen du rapport pour avis de M. Michel Souplet sur le budget du Commerce extérieur.

à 15 heures :

- Examen du rapport pour avis de Mme Josette Durrieu sur le budget de l'Urbanisme.
- Examen du rapport pour avis de M. Charles Ginesy sur le budget du Tourisme.

Jeudi 16 novembre 1995

à 9 heures 30

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis de M. Josselin de Rohan sur le budget de la Pêche.

- Examen du rapport pour avis de M. Jean Pépin sur le budget de l'Aménagement du Territoire.

- Examen du rapport pour avis de M. Georges Berchet sur le budget des Transports terrestres.

- Examen du rapport pour avis de M. Rodolphe Désiré sur le budget de l'Outre-mer.

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

Mercredi 15 novembre 1995

à 10 heures

Salle n° 216

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 2318 (AN-10e législature), en cours d'examen par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Norvège portant sur le transport par gazoduc de gaz du plateau continental norvégien et d'autres secteurs vers la France.

- Examen du rapport pour avis de M. Michel Alloncle sur les crédits du ministère de la Défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 (Gendarmerie).

- Examen du rapport pour avis de M. Serge Vinçon sur les crédits du ministère de la Défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 (Forces terrestres).

- Examen du rapport pour avis de M. Hubert Falco pour les crédits du ministère de la Défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 (Air).

- Vote sur l'ensemble des crédits du ministère de la Défense.

Commission des Affaires sociales

Mardi 7 novembre 1995

Salle 213

à 9 heures 30 :

- Examen du rapport pour avis de M. Bernard Seillier sur le projet de loi de finances pour 1996 (budget annexe des prestations sociales agricoles).

- Communication du Président sur la réforme de la protection sociale.

- Nomination de rapporteurs sur les propositions de loi suivantes :

- n° 29 (1995-1996) de MM. Roland Courteau et Raymond Courrière, sur les retraites des exploitants agricoles ;

- n° 40 (1995-1996) de M. Alain Vasselle, tendant à modifier l'article 12 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988.

à 11 heures 15 :

- Audition de M. Pierre Pasquini, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des anciens combattants et des victimes de guerre, sur les crédits de son département ministériel pour 1996.

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

Mardi 14 novembre 1995

à 16 heures

Salle de la Commission

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1996

- Examen du rapport sur les crédits de l'outre-mer
(M. Roland du Luart, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits des affaires euro-
péennes (M. Denis Badré, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits de l'intérieur,
réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté :

- sécurité (M. Guy Cabanel, rapporteur spécial).

Mercredi 15 novembre 1995

Salle de la Commission

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1996

à 9 heures 30 :

- Examen des articles de la première partie du projet
de loi n° 2222 (AN, Xe législature) de finances pour 1996
(M. Alain Lambert, rapporteur général).

à 15 heures :

- Examen des articles de la première partie du projet
de loi n° 2222 (AN, Xe législature) de finances pour 1996
(M. Alain Lambert, rapporteur général).

- Examen du rapport sur le budget annexe des Journaux officiels (Mme Marie-Claude Beaudeau, rapporteur spécial).

à 16 heures :

- Audition de M. Charles Millon, ministre de la défense, sur les crédits de son département ministériel.

- Examen du rapport sur les crédits de la culture (M. Maurice Schumann, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits de l'aménagement du territoire, équipement et transports : II-Transports :

• Transports terrestres et article 61 (M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits de la coopération (M. Michel Charasse, rapporteur spécial).

Jeudi 16 novembre 1995

Salle de la Commission

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1996

à 9 heures 30 :

- Audition de M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur les crédits de son département ministériel.

- Examen du rapport sur les crédits de l'éducation nationale, enseignement supérieur, recherche et insertion professionnelle :

I-. Enseignement scolaire et articles 67 et 68 (M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial)

II-. Enseignement supérieur (M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial).

à 15 heures :

- Examen du rapport sur les crédits de l'agriculture, pêche et alimentation et article 60 (M. Joël Bourdin, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur le budget annexe des prestations sociales agricoles (M. Joël Bourdin, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits de l'économie et des finances : services financiers (M. Alain Richard, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion (M. Philippe Marini, rapporteur spécial).

à 17 heures :

- Audition de M. Hervé de Charette, ministre des affaires étrangères, sur les crédits de son département ministériel.

- Examen du rapport sur les crédits des affaires étrangères (M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial).

- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat au sein des organismes extraparlimentaires suivants :

- le conseil de surveillance du Centre national des Caisses d'Épargne ;

- le conseil supérieur de l'administration pénitentiaire ;

- le conseil d'administration de l'établissement public "Autoroutes de France".

Vendredi 17 novembre 1995

à 9 heures 30

Salle de la Commission

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995

- Examen du rapport sur les crédits de l'économie et des finances : charges communes et article 65 (M. Claude Belot, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits de la santé publique et services communs (M. Jacques Oudin, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits de la solidarité entre les générations (M. Jacques Oudin, rapporteur spécial).

- A l'issue de la première lecture et de sa transmission par l'Assemblée nationale, examen définitif du projet de loi n° 2222 (AN, Xe législature) de finances pour 1996. (M. Alain Lambert, rapporteur général).

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

Mardi 14 novembre 1995

Eventuellement le matin, à l'issue de la discussion générale des conclusions de la commission sur la proposition de loi n° 387 (1994-1995) présentée par Mme Marie-Claude Beaudeau, tendant à faire du 20 novembre une journée nationale des droits de l'enfant et à 16 heures

Salle n° 207

à l'issue de la discussion générale :

- Examen des amendements éventuels à ces conclusions (rapporteur : M. Robert Pagès).

à 16 heures :

- Audition de M. Jacques Toubon, garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur les crédits de son ministère pour 1996.

- Nomination d'un rapporteur pour la proposition de résolution n° 66 (1995-1996) de MM. Yves Guéna, Henri de Raincourt, Jean Faure, Paul Girod, Jacques Valade, Michel Dreyfus-Schmidt, Lucien Neuwirth, Mme Hélène Luc, MM. Claude Estier, Maurice Blin, Josselin de Rohan, Guy Cabanel et Jean-Claude Gaudin, tendant à modifier le Règlement du Sénat.

Mercredi 15 novembre 1995

à 10 heures

Salle n° 207

- Nominations de rapporteurs pour les textes suivants :

- proposition de loi n° 212 (1994-1995) présentée par Mme Joëlle Dusseau, tendant à assurer une plus grande sécurité sur les routes en incitant les conducteurs de véhicules à mieux respecter les limitations réglementaires de la vitesse, (en remplacement de M. Guy Cabanel) ;

- proposition de loi n° 313 (1994-1995) présentée par Mme Hélène Luc, tendant à modifier le nombre de sénateurs élus dans les départements et à abaisser l'âge d'éligibilité des sénateurs, (en remplacement de M. Charles Lederman) ;

- proposition de loi n° 449 (1992-1993) présentée par M. Alain Lambert, instituant des suppléants pour les conseillers généraux, (en remplacement de M. Bernard Laurent) ;

- proposition de loi n° 25 (1995-1996) présentée par M. Georges Gruillot, autorisant la saisine pour avis du tribunal administratif par les exécutifs des collectivités terri-

toriales et des établissements publics de coopération intercommunale.

- Examen pour avis des crédits de la justice pour 1996 :

- services généraux (M. Germain Authié, rapporteur pour avis) ;

- administration pénitentiaire (M. Georges Othily, rapporteur pour avis) ;

- protection judiciaire de la jeunesse (M. Michel Rufin, rapporteur pour avis).

- Examen des amendements éventuels aux textes en discussion :

- projet de loi n° 14 (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (rapporteur : M. Luc Dejoie) ;

- projet de loi organique n° 27 (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, pris pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une session parlementaire ordinaire unique et projet de loi n° 28 (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, pris pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une session parlementaire ordinaire unique (rapporteur : M. Jean-Jacques Hyest).

Jeudi 16 novembre 1995

Salle n° 207

à 9 heures :

- Audition de M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué à l'Outre-mer, sur les crédits de son ministère pour 1996.

à 15 heures :

- Examen du rapport sur la proposition de résolution n° 66 (1995-1996) de MM. Yves Guéna, Henri de Raincourt, Jean Faure, Paul Girod, Jacques Valade, Michel Dreyfus-Schmidt, Lucien Neuwirth, Mme Hélène Luc, MM. Claude Estier, Maurice Blin, Josselin de Rohan, Guy Cabanel et Jean-Claude Gaudin, tendant à modifier le Règlement du Sénat.

Délégation du Sénat pour l'Union européenne

Mercredi 15 novembre 1995

à 15 heures

Salle n° 261

- Examen du projet de rapport d'information de MM. Jacques Genton et Claude Estier sur la XIIIème Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires qui s'est tenue à Madrid le 8 novembre 1995.

- Communication de M. Lucien Lanier sur la proposition d'acte communautaire E 480 relative à la construction navale.

- Communication de M. Emmanuel Hamel sur la proposition d'acte communautaire E 471 relative aux services financiers et sur la proposition d'acte communautaire E 494 relative aux contingents tarifaires pour certains produits agricoles.

- Examen des propositions d'actes communautaires E 497 et E 499 à E 508.