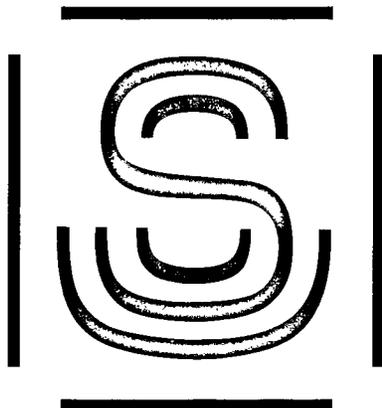


# LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 9 – SAMEDI 2 DÉCEMBRE 1994

SESSION ORDINAIRE 1995-1996



## SOMMAIRE

<b>Affaires économiques</b>	<b>1485</b>
<b>Affaires étrangères</b>	<b>1531</b>
<b>Affaires sociales</b>	<b>1539</b>
<b>Finances</b>	<b>1581</b>
<b>Lois</b>	<b>1585</b>
<b>Délégation du Sénat pour l'Union européenne</b>	<b>1601</b>
<b>Programme de travail pour la semaine du 4 au 9 décembre 1995</b>	<b>1625</b>

SERVICE DES COMMISSIONS

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

Pages  
—

### Projet de loi de finances pour 1996

- *Tableau récapitulatif des positions adoptées par la commission des finances, saisie au fond, et par les commissions saisies pour avis*..... 1485

### Affaires économiques

- *Nominations de rapporteurs* ..... 1507
- *Transports - Contrat de plan Etat-SNCF 1996-2000*
  - Audition de M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme et de Mme Anne-Marie IDRAC, secrétaire d'Etat aux transports..... 1493
  - Audition de M. Jean Bergougnoux, président du conseil d'administration de la SNCF ..... 1513
- *Transports*
  - Audition de M. Hubert Haenel, président de la commission du suivi de l'expérimentation relative aux transports collectifs d'intérêt régional ..... 1509
  - Audition de M. Jacques Douffiagues, président de la mission d'études sur la desserte aéroportuaire du grand Bassin parisien ..... 1522
- *Projet de loi de finances pour 1996*
  - . Budget de l'agriculture
  - Communication ..... 1507
  - . Budget des transports terrestres
  - Retrait d'un amendement ..... 1513

- *Mission d'information à l'étranger*
- Examen de projet de mission d'information ..... 1509
- Désignation des membres ..... 1509

### **Affaires étrangères**

- *Nominations de rapporteurs* ..... 1531
- *Audition de M. Jean-Claude Mallet, directeur chargé des affaires stratégiques au ministère de la défense*..... 1531
- *Traités et conventions - Accord France-République d'Ouzbékistan sur la liberté de circulation (Pjl n° 5)*
- Examen du rapport ..... 1535
- *Traités et conventions - Traité d'amitié et de coopération France-République d'Ouzbékistan (Pjl n° 12)*
- Examen du rapport ..... 1535
- *Mission d'information à l'étranger*
- Échange de vues..... 1535

### **Affaires sociales**

- *Nominations de rapporteurs* ..... 1560-1580
- *Projet de loi de finances pour 1996*
- Examen de rapports pour avis :
- . *Politique familiale*..... 1539
- . *Politique en faveur des personnes âgées* ..... 1544
- . *Politique en faveur des handicapés* ..... 1553
- . *Travail et emploi*..... 1560
- . *Formation professionnelle*..... 1567
- *Protection sociale - Réforme de la protection sociale*
- *Audition de M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales*..... 1573

**Finances**

- *Projet de loi de finances pour 1996*
- Examen des amendements ..... 1581
- Examen des articles introduits par l'Assemblée nationale .. 1582

**Lois**

- *Nomination de rapporteurs* ..... 1600
- *Audition de M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation* ..... 1585
- *Mission d'information*
- Communication du président ..... 1600

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

- *Union européenne - Élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale : enjeux économiques*
- Audition d'un groupe d'experts de l'observatoire français des conjonctures économiques (O.F.C.E.) composé de M. Jacques Le Cacheux, directeur des études, de Mme Sandrine Cazes, MM. Bruno Coquet et Frédéric Lerais et de Mmes Mathilde Morel et Françoise Milewski ..... 1601
- *Résolutions européennes - Acte communautaire E.514 - Projet d'accord entre la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou, le Venezuela et la Communauté européenne : fabrication illicite de drogues ou de substances psychotropes*
- Examen en urgence de la proposition ..... 1611
- *Union européenne - Services publics*
- Audition de M. Christian Stoffaës, président du groupe Réseaux 2010 du Plan, directeur à EDF ..... 1611

**Programme de travail des commissions et délégations pour la semaine du 4 au 9 décembre 1995** ..... 1625

**- PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1996 -**

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

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
<b>I. BUDGETS CIVILS</b>					
<b>A. BUDGET GÉNÉRAL</b>					
- AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COOPÉRATION					
. Affaires étrangères	16.11.95	Adoption	Etrangères	22.11.95	Favorable
. Relations culturelles, scientifiques et techniques			Culturelles	15.11.95	Favorable
. Relations culturelles extérieures et francophonie			Etrangères	22.11.95	Favorable
. Affaires européennes	14.11.95	Adoption			
. Coopération	16.11.95	Adoption	Etrangères	22.11.95	Favorable
. Francophonie			Culturelles	22.11.95	Favorable
- AGRICULTURE, PÊCHE ET ALIMENTATION ET ART. 60	16.11.95 16.11.95	Adoption Adoption			
. Agriculture			Economiques	22.11.95	Favorable
. Pêche			Economiques	16.11.95	Favorable
. Industries agricoles et alimentaires			Economiques	26.10.95	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, ÉQUIPEMENT ET TRANSPORTS					
I.- Urbanisme et services communs	25.10.95	Adoption			
. <i>Urbanisme</i>			Economiques	15.11.95	Favorable
. Ville	17.11.95	Adoption	Economiques	21.11.95	Favorable
II.- Transports :					
. Transports terrestres et art. 61	15.11.95	Adoption	Economiques	16.11.95	Favorable
. Routes et sécurité routière	09.11.95	Adoption			
. <i>Routes et voies navigables</i>			Economiques	14.11.95	Favorable
. Transport aérien et Météorologie et art. 62 et 63	07.11.95 07.11.95	Adoption Adoption			
III.- Aménagement du territoire	26.10.95	Adoption	Economiques	16.11.95	Favorable
. <i>Aménagement rural</i>			Economiques	14.11.95	Favorable
IV.- Mer			Economiques	15.11.95	Favorable
. Marine marchande	08.11.95	Adoption			
. Ports maritimes	08.11.95	Adoption			
- ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE, ART. 64, 64 BIS ET 64 TER	09.11.95	Adoption			
	09.11.95	Adoption			
	28.11.95	Adoption			
<i>Anciens combattants</i>			Sociales	23.11.95	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- COMMUNICATION AUDIOVISUELLE ET ART. 52 ET LIGNES 46 ET 47 DE L'ETAT E ANNEXÉ À L'ART. 48	15.11.95	Adoption	Culturelles	15.11.95	Favorable
- CULTURE  . <i>Cinéma - Théâtre dramatique</i>	15.11.95	Adoption	Culturelles  Culturelles	15.11.95  15.11.95	Favorable  Favorable
- ÉCONOMIE ET FINANCES  . Charges communes et art. 65 . Services financiers et art. 68 ter et 68 quater	17.11.95  16.11.95 25.11.95	Adoption  Adoption Adoption			
- ÉDUCATION NATIONALE, ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, RECHERCHE ET INSERTION PROFESSIONNELLE  I.- Enseignement scolaire et art. 67 et 68 . <i>Enseignement technique</i> . <i>Enseignement agricole</i>  II.- Enseignement supérieur  III.- Recherche . <i>Recherche scientifique et technique</i>	16.11.95       16.11.95  08.11.95	Adoption       Adoption  Adoption	Culturelles  Culturelles Culturelles  Culturelles  Economiques Culturelles	21.11.95  21.11.95 16.11.95  22.11.95  08.11.95 22.11.95	Favorable  Favorable Favorable  Favorable  Favorable Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- ENVIRONNEMENT ET ART. 68 BIS	09.11.95 28.11.95	Adoption Adoption	Culturelles Economiques	22.11.95 14.11.95	Favorable Favorable
- FONCTION PUBLIQUE	26.10.95	Adoption			
- INDUSTRIE . Commerce extérieur . Industrie . Energie . Consommation et concurrence	25.10.95 09.11.95	Adoption Adoption	Economiques Economiques Economiques Economiques	21.11.95 15.11.95 09.11.95 08.11.95	Favorable Favorable Favorable Favorable
- INTÉGRATION ET LUTTE CONTRE L'EXCLUSION	17.11.95	Adoption	Sociales	22.11.95	Favorable
- INTÉRIEUR, RÉFORME DE L'ÉTAT, DÉCENTRALISATION ET CITOYENNETÉ . Sécurité . Police et sécurité . Sécurité civile . Collectivités locales et Décentralisation	14.11.95 09.11.95	Adoption Adoption	Lois Lois Lois	22.11.95 22.11.95 22.11.95	Favorable Favorable Favorable
- JEUNESSE ET SPORTS	09.11.95	Adoption	Culturelles	16.11.95	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- JUSTICE <i>. Services généraux</i> <i>. Administration pénitentiaire</i> <i>. Protection judiciaire de la jeunesse</i>	08.11.95	Adoption	Lois Lois Lois	15.11.95 15.11.95 15.11.95	Favorable Favorable Favorable
- LOGEMENT <i>. Logement</i> <i>. Logement social</i>	25.10.95	Sagesse	Economiques Sociales	08.11.95	Favorable
- OUTRE-MER <i>. Outre-mer</i> <i>. DOM-TOM</i>	14.11.95	Adoption	Economiques Sociales Lois Lois	16.11.95 25.10.95 22.11.95 22.11.95	Favorable Favorable Favorable Favorable
- PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, COMMERCE ET ARTISANAT, ART. 66 ET ART. 66 BIS	07.11.95 07.11.95 28.11.95	Adoption Adoption Adoption	Economiques	21.11.95	Favorable
- PRESSE <i>. Presse écrite</i>	25.10.95	Adoption	Culturelles	22.11.95	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- SANTÉ PUBLIQUE ET SERVICES COMMUNS <i>. Protection sociale</i> <i>. Santé publique et services communs</i>	17.11.95	Adoption	Sociales Sociales	23.11.95 23.11.95	Favorable Favorable
- SERVICES DU PREMIER MINISTRE I.- Services généraux II.- Secrétariat général de la défense nationale III.- Conseil économique et social IV.- Plan	25.10.95 08.11.95 09.11.95 09.11.95	Adoption Adoption Adoption Adoption	Economiques	26.10.95	Favorable
- RAPATRIÉS	09.11.95	Adoption	Sociales	22.11.95	Favorable
- SOLIDARITÉ ENTRE LES GÉNÉRATIONS	17.11.95	Adoption			
- TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET POSTE <i>. Postes et télécommunications</i>	25.10.95	Adoption	Economiques	22.11.95	Favorable
- TOURISME	07.11.95	Adoption	Economiques	15.11.95	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- TRAVAIL, DIALOGUE SOCIAL ET PARTICIPATION ET ART. 69  <i>Politique familiale</i> <i>Politique en faveur des personnes âgées</i> <i>Politique en faveur des handicapés</i> <i>Travail et emploi</i> <i>Formation professionnelle</i>	18.10.95	Adoption			
	18.10.95	Adoption			
			Sociales	28.11.95	Favorable
			Sociales	28.11.95	Favorable
			Sociales	28.11.95	Favorable
			Sociales	29.11.95	Favorable
		Sociales	29.11.95	Favorable	
<b>B. BUDGETS ANNEXES</b>					
. Aviation civile <i>Aviation civile et transport aérien</i>	07.11.95	Adoption	Economiques	15.11.95	Favorable
. Journaux officiels	15.11.95	Adoption			
. Légion d'honneur, ordre de la Libération	18.10.95	Adoption			
. Monnaies et médailles	26.10.95	Adoption			
. Prestations sociales agricoles <i>Budget annexe des prestations sociales agricoles</i>	16.11.95	Adoption	Sociales	15.11.95	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
<b>II. DÉFENSE</b>					
. Exposé d'ensemble et dépenses en capital et art. 36	09.11.95 09.11.95	Adoption Adoption			
. Dépenses ordinaires et art. 35 et état D annexé à l'article 37	09.11.95 09.11.95	Adoption Adoption			
. Nucléaire, espace et services communs			Etrangères	08.11.95	Favorable
. Gendarmerie			Etrangères	15.11.95	Favorable
. Forces terrestres			Etrangères	15.11.95	Favorable
. Air			Etrangères	15.11.95	Favorable
. Marine			Etrangères	08.11.95	Favorable
<b>III. AUTRES DISPOSITIONS</b>					
. Comptes spéciaux du Trésor (Art. 40 à 47)	09 et 17.11.95	Adoption			

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mardi 28 novembre 1995 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.** - 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**, pour la présentation du **contrat de plan** régissant les **rapports entre l'Etat et la SNCF** pour la **période 1996-2000**.

**M. Jean François-Poncet, président**, a tout d'abord remercié le ministre de respecter ainsi l'engagement qu'il avait pris lors de sa précédente audition, d'informer la commission sur le contenu du contrat de plan, dès qu'il serait prêt.

**M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, a tout d'abord rappelé que le Parlement avait consacré d'importants travaux à la SNCF, tels que le rapport de la commission présidée par le sénateur Hubert Haenel de juin 1993 et celui que M. Haenel avait également présenté en mars 1994 sur le thème : « régions SNCF, vers un renouveau du service public ». Le ministre a également évoqué le rapport de la commission Cuq présenté à l'Assemblée nationale en juin 1994.

**M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, a ajouté qu'il souhaitait s'entretenir avec les parlementaires du projet de contrat de plan qui fixait les grandes orientations pour la gestion de l'entreprise et l'avenir du transport ferroviaire. Il a fait ressortir que les prochaines décisions du Gouvernement concerneraient tant la vie quotidienne et les capacités de déplacement des Français que l'équilibre du territoire et le redressement des finances publiques.

Puis, **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, a rappelé les raisons pour lesquelles le contrat de plan devait être révisé.

Selon les termes du cahier des charges de la SNCF, le contrat de plan détermine les relations financières entre l'État et l'entreprise et arrête les principales orientations stratégiques pour cinq ans. Or, le précédent contrat avait été conclu pour la période 1990-1994. Le nouveau contrat, qui a été décalé d'un an, couvrira la période 1996-2000.

Le ministre a ensuite indiqué que la situation financière de la SNCF était critique, caractérisée, pour l'exercice 1995, par un déficit de près de 12 milliards de francs et un endettement de 175 milliards de francs, soit plus de trois fois ses recettes commerciales. Il a précisé que toutes interventions confondues, l'État aurait apporté en 1995 près de 40 milliards de francs à la SNCF auxquels s'ajoutaient plus de 11 milliards de concours publics ou parapublics.

**M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, a jugé que cette situation provenait en premier lieu d'une perte de parts de marché face aux modes de transport concurrents, malgré un effort d'investissement de 100 milliards de francs en cinq ans, dont la moitié sur le réseau TGV et que, bien que l'entreprise fût confrontée à une vive concurrence sur tous ses secteurs d'activité, elle était restée dans une logique d'offre, alors qu'il eût été préférable de privilégier le service au client.

Le ministre a estimé que cette situation, inacceptable pour une entreprise publique, menaçait l'existence de la SNCF à terme et que son redressement durable devait être l'objectif central du nouveau contrat de plan. Puis, le ministre a évoqué les conditions dans lesquelles devrait s'opérer le redressement. Le respect des objectifs fixés par le contrat de plan reposerait sur les efforts conjoints de l'État et de la SNCF. En effet, si tous les engagements de

l'État ont été intégralement respectés, les objectifs du contrat de plan précédent sont loin d'avoir été atteints. Ainsi, en 1994, le chiffre d'affaires a été inférieur de 10 milliards de francs aux prévisions et la reprise du trafic attendu avec le développement du TGV n'a pas eu lieu.

**M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, a nuancé son propos en indiquant que les résultats du premier semestre 1995 avaient été marqués par un redressement, mais que celui-ci était loin d'être confirmé au second semestre. Puis, le ministre a estimé que le transport ferroviaire restait un mode de transport moderne doté d'avantages collectifs en matière de sécurité et de protection de l'environnement et qu'il devait travailler en complémentarité avec le transport routier.

Le ministre a estimé que l'Europe n'était pas une menace pour le chemin de fer, mais qu'elle constituait bien au contraire une opportunité exceptionnelle puisque les liaisons intra-communautaires représentaient le plus fort potentiel de développement pour le rail avec le transport combiné et le TGV. Le ministre a déclaré que le contrat de plan devait s'appuyer sur une vision lucide et réaliste de la situation pour concourir au renouveau du transport ferroviaire. Enfin, il s'est déclaré convaincu que si la SNCF se mobilisait pour regagner la confiance de ses clients et s'engageait dans la modernisation de sa gestion, elle serait l'entreprise ferroviaire européenne la plus performante au tournant du siècle.

Puis, **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, a évoqué les grandes orientations du contrat de plan. Il a déclaré qu'il s'inscrivait dans la perspective d'une clarification institutionnelle consécutive à la directive européenne 91-440, qui a prévu l'assainissement de la situation des entreprises ferroviaires des pays de l'Union et une séparation comptable ou institutionnelle des activités d'exploitation ferroviaire et de gestion des infrastructures. Il a rappelé que le Gouvernement avait fait le choix de l'unité de la

SNCF, en tant qu'entreprise intégrée, chargée de l'ensemble de l'activité ferroviaire, en se limitant à la séparation comptable. Il a ajouté que le contrat de plan ne prévoyait pas de modification du statut de l'entreprise ou de ses salariés.

En outre, le ministre a déclaré que l'État garderait la responsabilité de la définition du réseau et du service public, la SNCF devant, pour sa part, s'assigner d'être une entreprise compétitive avec un métier principal de transporteur, et des missions d'intérêt général faisant l'objet de compensations publiques.

Puis, le ministre a présenté les sept grandes options retenues par le Gouvernement :

- la reconquête commerciale, a observé le ministre, doit tendre à élargir la clientèle grâce à une meilleure prise en compte des attentes des clients et à une recherche systématique de qualité. A cette fin, l'entreprise bénéficiera d'une liberté tarifaire accrue dans le cadre de son cahier des charges ;

- en ce qui concerne le développement des services régionaux, le ministre a déclaré que, conformément à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le transfert progressif aux régions de la responsabilité des services régionaux de voyageurs serait engagé à l'issue d'une phase expérimentale dans des régions prioritaires : Provence-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais, Centre, Rhône-Alpes et Pays de Loire. Il a ajouté que cette réforme permettrait le transfert de la définition du service à un échelon politique proche des clients et le développement des transports collectifs sur moyenne et courte distance ;

- s'agissant de la modernisation de la gestion, le ministre a déclaré que la SNCF engagerait un allègement des structures hiérarchiques et une déconcentration des responsabilités et du dialogue social et qu'elle chercherait en outre une maîtrise des dépenses tant en matière

d'investissement qu'en ce qui concernait les coûts d'exploitation de toute nature ;

- un schéma national ferroviaire serait élaboré en 1996 dans le cadre du schéma national d'aménagement et de développement du territoire. Le ministre a indiqué que la situation des lignes les moins fréquentées serait étudiée à cette occasion. Il a ajouté qu'un examen objectif et sérieux serait conduit en la matière au cours du premier semestre 1996, afin de s'assurer que le transport ferroviaire était le plus à même d'offrir le meilleur service à l'usager dans les conditions économiques les plus avantageuses pour la collectivité. **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, a précisé que la puissance publique garderait la responsabilité de la décision et que d'éventuels transferts sur route n'interviendraient qu'à l'issue d'une concertation avec les collectivités concernées. Enfin, le ministre a noté que, contrairement à certaines informations, aucune ligne particulière d'intérêt national ou régional n'était mentionnée dans le contrat de plan ;

- s'agissant de la maîtrise des investissements, le ministre a estimé qu'elle devait être limitée au niveau strictement indispensable compte tenu des objectifs industriels et commerciaux, de la rentabilité interne des projets et de la situation financière de l'entreprise. Il a indiqué que les projets de TGV feraient l'objet d'une étude confiée à M. Philippe Rouvillois, ancien président de la SNCF, afin d'apprécier les conditions de leur réalisation. Il a précisé que ces projets n'étaient pas davantage mentionnés au contrat de plan ;

- abordant la question du recentrage de l'entreprise, **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, a déclaré que la SNCF se recentrerait sur son métier de base d'entreprise ferroviaire en charge de l'infrastructure et de l'exploitation du réseau. Il a précisé qu'un programme de cession des activités périphériques des principales filiales du groupe serait mis en oeuvre, exception faite du SERNAM qui,

étant filialisé, ne serait pas concerné par ce processus. Il a relevé que les cessions d'actifs fonciers et immobiliers, auxquelles procéderait la SNCF, permettraient de relancer de nombreuses opérations d'aménagement intéressant les collectivités locales ;

- abordant la dernière grande orientation du Gouvernement, **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, a déclaré que des concours publics à la hauteur des enjeux seraient consentis, l'État mettant en place un mécanisme exceptionnel d'allègement de la dette de la SNCF. En outre, le ministre a précisé que l'État poursuivrait ses concours au titre de la contractualisation des missions de service public, notamment en ce qui concernait les tarifs sociaux et la contribution aux charges d'infrastructures.

Au total, les concours, hors traitement de la dette, s'élèveront à 35 milliards de francs en 1996 ; quant à la dette de la SNCF, elle sera allégée de 37 milliards de francs sans condition en 1996-1997, dans le cadre du service annexe créé en 1991, soit 25 milliards de francs au 1<sup>er</sup> janvier 1996 et 12 milliards de francs au 31 décembre de la même année, puis, toute amélioration du résultat de l'entreprise de un franc entraînerait un allègement de la dette du même montant, le montant total des aides de l'État à ce titre pouvant atteindre 100 milliards de francs sur cinq ans.

Puis, le ministre a alors évoqué les points forts du projet de contrat de plan. Il a indiqué tout d'abord que le recentrage de l'activité ne signifiait nullement son démantèlement, la SNCF devant se recentrer sur son métier de base, afin de mobiliser toutes ses ressources humaines et financières. Il a ensuite déclaré qu'on envisageait la maîtrise et non l'arrêt des investissements. Il a jugé qu'il conviendrait que le schéma du réseau ferroviaire élaboré en 1996 précise les ambitions de l'État en la matière. Il a rappelé que le Gouvernement souhaitait poursuivre le programme des lignes à grande vitesse et qu'il venait d'autoriser le lancement du TGV méditerranée, pour un coût de

24,2 milliards de francs de travaux, dont 2,4 milliards de subventions de l'État, et la construction du TGV-Est européen.

Le ministre a également déclaré que le transfert de compétences ne constituait pas un transfert de charges aux régions. Il s'est dit conscient des interrogations suscitées par cette réforme chez certains élus, mais il s'est engagé à apporter sur ce point des réponses sans ambiguïté, estimant que les discussions en cours avec l'Association nationale des élus régionaux (ANER), l'audit tripartite -État/SNCF/régions- des comptes des services régionaux de la SNCF, et l'élaboration des schémas régionaux laissaient augurer d'un engagement rapide du processus sur un terrain concret.

**M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, a ensuite souligné que le contrat de plan ne recelait pas d'intentions cachées et qu'il ne prévoyait aucune modification des dispositions du statut et du régime de retraite, pas plus qu'un blocage des salaires ou le gel des recrutements et qu'il était nécessaire de dissiper les fausses inquiétudes spontanées ou suscitées à ce sujet. Il a ajouté que l'effort fait par l'État était considérable, dans la mesure où l'enveloppe globale de ses concours était maintenue et que s'y ajoutait une intervention exceptionnelle qui permettrait d'alléger immédiatement la dette de 25 milliards de francs, puis de poursuivre le désendettement au fur et à mesure des résultats obtenus par l'entreprise.

Il a précisé que le Gouvernement avait l'intention de signer le contrat de plan avant la fin de 1995 et que le projet de contrat serait soumis au conseil d'administration de l'entreprise, après avoir été examiné par les instances compétentes représentant le personnel.

A l'issue de l'exposé du ministre, un large débat s'est instauré au sein de la commission.

Après avoir félicité le ministre pour l'intérêt et la qualité de son exposé, **M. Jean François-Poncet**,

**président**, a donné la parole à M. Georges Berchet, rapporteur pour avis du budget des transports terrestres.

**M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, a demandé des précisions sur les modalités de prise en charge du déficit annuel de l'entreprise publique.

En réponse, **Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'Etat aux transports**, a exposé que la dette résultait d'un problème d'excès d'investissement, par rapport au niveau du trafic et qu'elle serait partiellement prise en charge par l'Etat, au-delà de ce que la SNCF pouvait espérer, grâce à un double mécanisme. L'Etat s'engageait, d'une part, à prendre en charge, sans condition, 37 milliards de francs pour l'année 1996, ceci en deux fois à concurrence de 25 milliards, dans un premier temps, puis de 12 milliards, dans un second ; l'Etat donnerait, d'autre part, à la SNCF l'équivalent de ce que l'entreprise gagnerait par elle-même, en améliorant son résultat d'exploitation.

**M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, s'est interrogé sur les conditions d'application de la liberté de tarification qui serait appliquée et sur ses conséquences sur le nécessaire respect d'un aménagement du territoire équilibré.

Après avoir rappelé que l'aménagement du territoire était une préoccupation permanente de la commission, **M. François Gerbaud** a établi un parallèle avec le transfert, en 1971, des routes nationales secondaires aux départements, ce qui avait posé un problème d'adéquation des charges et des ressources dans le temps. Il s'est inquiété du risque de renouveler ce type d'expérience avec les réseaux ferroviaires, au profit des régions.

Mme le secrétaire d'Etat aux transports a indiqué que les conditions de la mise en oeuvre du plan de régionalisation du réseau était de nature à rassurer les parlementaires, dans la mesure où la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire avait prévu qu'une loi devrait intervenir, le cas échéant, à l'issue de la

phase d'expérimentation actuellement en cours dans les régions volontaires, pour étendre le dispositif à l'ensemble des régions.

S'agissant des tarifs qui seraient alors appliqués, elle a précisé que la structure tarifaire de base de la SNCF serait respectée, les régions étant libres de décider de l'améliorer vis-à-vis de telle ou telle catégorie d'usagers.

**M. Michel Souplet** a fait valoir que, à l'instar de la démarche adoptée pour le lourd dossier de la sécurité sociale, le Gouvernement proposait une stratégie d'effacement de la dette. Il s'agit, a-t-il déclaré, de « remettre la pendule à l'heure » et de garantir les conditions d'une saine gestion de l'entreprise publique pour l'avenir.

Il s'est cependant inquiété du risque que comporterait un transfert des responsabilités aux régions, dans la mesure où il ne manquerait pas de peser sur les finances locales s'il s'avérait, à l'expérience, que le report des charges était plus lourd que prévu.

Sur ce point, **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, a relevé que l'audit en cours était de nature à rassurer les élus.

**M. Michel Souplet** s'est ensuite interrogé sur la pérennisation du statut des cheminots, et notamment de l'âge de départ en retraite, qui avait été fixé à l'époque des chaudières à charbon, au moment où les agents travaillaient dans des conditions physiquement éprouvantes.

S'agissant des avantages acquis, **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, a confirmé que le statut des cheminots ne serait pas bouleversé, mais que le Gouvernement mettrait en place dès le lendemain la commission Le Vert, chargée d'examiner toutes les situations et de proposer, si elle le jugeait nécessaire, l'adaptation des régimes général et spéciaux- de retraites, dans le but de les consolider.

Le ministre a insisté sur l'attention que le Gouvernement portait à la spécificité des métiers, même si ces derniers avaient évolué. Il a jugé que l'inquiétude des cheminots était née de la confusion et de la crainte d'une remise en cause brutale de leur statut. Il a estimé cette crainte injustifiée et a précisé que tant les retraités que les personnes envisageant de prendre leur retraite dans les années à venir, par exemple, ne verraient pas leur statut modifié.

Étant donné le rôle de l'État dans la détermination de la complémentarité des différents réseaux de transport, **M. François Gerbaud** s'est demandé comment l'État assurerait ses responsabilités, sachant que le déficit de la SNCF s'élèverait à 24 milliards de francs en 1995, soit 60 % du coût du TGV Est.

En réponse, **Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État aux transports**, a indiqué que la dette globale de la SNCF intégrait ce déficit annuel, et que la somme de 37 milliards de francs immédiatement prise en charge par l'État, sans condition, représentait le solde cumulé de ces déficits sur la période 1990-1995. Elle a précisé que la spécificité du dispositif tenait au fait que, contrairement au plan de 1987, la prise en charge par l'État de la dette, au-delà de cette somme, dépendrait des résultats de l'entreprise publique (un franc apporté par l'État pour un franc d'amélioration des résultats de la SNCF) et qu'elle pourrait atteindre plus de 100 milliards de francs sur la durée du contrat de plan.

**M. François Gerbaud** a ensuite douté de la réalité de l'existence d'un contrat de confiance avec l'entreprise, au moment où se posent des problèmes de communication interne, et où 30 % des cadres participent à la grève.

**M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, en réponse, a tenu à rassurer M. François Gerbaud sur l'existence d'un dialogue social au sein de l'entreprise et il a indiqué qu'il

avait reçu les organisations syndicales et s'apprêtait à le faire de nouveau vendredi.

**M. Claude Billard** a tout d'abord fait remarquer que la dette de la SNCF ne pouvait être imputée à cette dernière, dans la mesure où elle résultait essentiellement de choix politiques liés, en particulier, aux décisions d'investissement. Ces derniers s'étant élevés à 20 milliards de francs par an, pendant 5 ans -dont 50 % pour le TGV-, il a estimé que l'État devait en assumer la responsabilité.

**Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État aux transports**, a reconnu un partage de responsabilités, qui justifiait la prise en charge d'une partie importante de la dette de l'entreprise publique par l'État.

**M. Claude Billard** a ensuite estimé que la régionalisation du réseau de voyageurs ne devait pas se traduire par un transfert des décisions de fermeture de lignes aux régions, qui seraient alors conduites à financer le maintien des lignes par l'impôt.

Après avoir rappelé que les conventions entre les régions et la SNCF existaient depuis longtemps, mais que la difficulté de répartition des responsabilités entre les contractants les rendaient insatisfaisantes, **Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État aux transports**, a fait part à la commission du souhait du Gouvernement de confier davantage de responsabilités aux élus en matière de qualité du service ferroviaire. Ceux-ci pourront ainsi faire part à la SNCF des besoins de leur région.

Le secrétaire d'État aux transports ayant indiqué que la région Ile-de-France n'était pas visée par le dispositif, **M. Jean François-Poncet, président**, s'est inquiété de son éventuelle exclusion, qui irait à l'encontre du souci manifesté par le législateur dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, de soumettre toutes les régions au même régime.

Il a rappelé que la commission souhaitait que soit instaurée une égalité de traitement entre les régions.

**Le secrétaire d'État aux transports** a alors précisé que la région Ile-de-France n'était pas exclue du principe de la régionalisation, mais de l'expérimentation. Il pourrait lui être appliqué un type d'expérimentation différent.

**M. Jean François-Poncet, président**, a relevé que tout accroissement des transferts de compétences au bénéfice des collectivités locales renforçait la nécessité d'assurer la péréquation de leurs ressources. Il a souhaité que le Gouvernement soit attentif à cette question cruciale, que la loi de transfert ne pourra, en tout état de cause, pas régler.

**Mme Anne Heinis** s'est déclarée préoccupée par le risque de mise en cause des avantages acquis ou de la réduction du personnel. Elle s'est également interrogée sur l'articulation entre le schéma national et le niveau régional et s'est déclarée attachée au maintien d'une « charpente nationale » qui s'articule sur des dessertes régionales.

S'agissant du statut du personnel, **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme** a indiqué qu'il n'était pas question de transformer brutalement la situation des régimes spéciaux, mais qu'il serait vraisemblablement nécessaire, pour assurer leur pérennité, de modifier les conditions appliquées aux nouveaux entrants. Il a souligné qu'en conséquence les droits acquis par les personnes actuellement employées ne seraient pas mis en cause.

**Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État aux transports**, a alors rappelé que les agents de la SNCF bénéficiaient de la sécurité de l'emploi et qu'il n'était pas question de revenir sur cette garantie. En ce qui concerne les recrutements, elle a estimé qu'il serait nécessaire de moduler leur importance en fonction de l'activité de l'entreprise.

S'agissant de la question de la régionalisation, **Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État aux transports**, a déclaré qu'elle avait apprécié l'expression de

« charpente nationale » employée par Mme Anne Heinis, ajoutant que la situation serait diverse dans chaque région. Puis, **Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État aux transports**, a déclaré que l'on transférerait aux régions les quelque 4 milliards consacrés par l'État aux services régionaux de voyageurs. Elle a ajouté que le nouveau système présenterait une analogie avec les transports urbains de voyageurs, notamment du fait de l'utilisation de conventions de délégations de service public. Elle a jugé, en conséquence, que les régions auraient des moyens de fonctionnement correspondant aux besoins des services régionaux de voyageurs et qu'elles disposeraient, au surplus, d'une part des crédits du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables.

**M. Daniel Percheron** a relevé les hésitations du Gouvernement sur la question du statut du personnel et de la retraite. Puis il a rappelé les inquiétudes des élus au sujet de la régionalisation, estimant que le contrat de plan Etat-région était, en ce qui concernait les routes, déséquilibré au détriment des collectivités locales. Puis il a déclaré que cette dernière expérience était de nature à décourager les régions qui craignaient d'avoir, à terme, la responsabilité de faire fonctionner seules le réseau. Il a ensuite demandé au ministre s'il envisageait de concéder une partie de la fiscalité sur les carburants aux régions afin de leur permettre de mieux organiser la concurrence entre le rail et la route.

En réponse, **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, a déclaré que l'action du Gouvernement tendait avant tout à sauvegarder l'existence des régimes spéciaux de retraite à moyen et long terme et il a rappelé les conclusions du livre blanc sur les retraites en la matière. Il a déclaré que le précédent Gouvernement avait entamé une démarche dans ce sens et que le Gouvernement actuel voulait la poursuivre dans la sérénité et la clarté.

S'agissant du contrat de plan, **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des trans-**

**ports et du tourisme**, a observé qu'il n'était pas possible de retarder davantage sa négociation, laquelle avait déjà été différée d'un an. Au surplus, le ministre a noté que la concertation avait été très large et que l'État, grâce à une aide immédiate de 25 milliards de francs sans contrepartie, puis à une aide de un franc d'allègement de dette pour un franc d'amélioration des résultats, offrait une chance extraordinaire à la SNCF.

Il a, en outre, exprimé son attachement à la SNCF, laquelle jouit d'une aura particulière, qui remonte à « la bataille du rail », pendant la seconde guerre mondiale. Il a jugé que l'on avait provoqué l'inquiétude des personnels mais que le transport ferroviaire avait un avenir dans notre pays. S'agissant de la régionalisation, il a rappelé qu'elle serait précédée d'une expérimentation qui permettrait d'en mesurer les limites.

Interrogée par **M. Francis Grignon** sur le montant des subventions à la SNCF, **Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État aux transports** a indiqué que pour aboutir à la somme de 50 milliards de francs, il était nécessaire d'aditionner les concours de l'Etat, ceux des collectivités locales, le versement transport et la participation de certaines caisses de retraite du régime spécial des cheminots. Elle a ajouté que les crédits en question seraient renouvelés, avec indexation, dans le nouveau contrat de plan.

Répondant à la question de **M. Rémi Herment, M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, a indiqué que le produit des cessions d'actifs serait affecté au remboursement de la dette.

A une question de **M. Jean Huchon** sur le problème posé par la saturation des routes par les poids lourds, **Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État aux transports**, a déclaré qu'elle partageait son opinion et que seule une amélioration du rapport qualité-prix du service ferroviaire permettrait d'améliorer la situation. Elle a noté, en

outre, que le transport combiné international avait augmenté de 30 % en 1995.

Répondant à **M. Jacques de Menou** qui avait craint que toute la stratégie de ce plan soit orientée en fonction de contingences régionales et ne mette pas assez l'accent sur le transport international qui lui apparaissait la vocation première de la SNCF, **M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, a précisé que les questions d'ordre régional posées à l'occasion de l'élaboration du contrat de Plan ne constituaient qu'un aspect de ce texte.

**M. Jean François-Poncet, président**, a remercié le ministre d'avoir répondu avec précision à toutes les questions qui lui avaient été posées.

**M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, a déclaré, en conclusion, que dans ce moment difficile, les pouvoirs publics avaient examiné, écouté, regardé, et analysé, durant trois mois, les problèmes pour aboutir à ce résultat et à l'arbitrage du Premier ministre. Il a ajouté qu'il était nécessaire que l'Etat montre la confiance qu'il avait dans l'avenir de cette grande entreprise.

**Mercredi 29 novembre 1995 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.** - Au cours d'une première réunion, tenue dans la matinée, M. Gérard César a, à titre liminaire, fait part à ses collègues de la protestation qu'il avait émise la veille au soir à l'occasion de la discussion du budget de l'agriculture en séance publique sur les conditions dans lesquelles le Gouvernement avait soumis au Sénat une série d'amendements tendant à réduire différentes catégories de crédits pour un total de 150 millions de francs, en vue de financer le nouveau fonds pour l'installation et le développement des initiatives locales (FIDIL).

Parmi les coupes effectuées, il a plus particulièrement souligné celles affectant les crédits consacrés à l'aménage-

ment de l'espace rural et de la forêt, à l'amélioration des structures agricoles, les primes au maintien de l'élevage extensif et à la formation.

Il a regretté que ces amendements aient été diffusés après les interventions des rapporteurs pour avis de la commission et sans concertation avec eux et il a jugé cette procédure grave pour la démocratie.

**M. Jean François-Poncet, président**, a indiqué que le Bureau de la commission, qui venait de se réunir, avait été unanime à déplorer la procédure suivie et qu'il convenait, en conséquence, de faire part au ministre de l'émotion suscitée par cette manière d'agir.

Aussi, a-t-il été décidé que le Président de la commission adresserait une lettre à M. le ministre de l'agriculture pour protester contre cette absence de concertation avec la commission des Affaires économiques et du Plan qui suit, de façon privilégiée, les questions agricoles, tout en regrettant qu'il ait été nécessaire, pour le financer, de diminuer les crédits qui devaient être consacrés aux actions jugées jusque-là prioritaires pour l'interroger sur les missions exactes qu'il était envisagé de confier au FIDIL.

Puis, la commission a procédé à la nomination de :

- **M Gérard César**, en qualité de rapporteur sur la **proposition de loi n° 69** (1995-1996) présentée par lui-même et plusieurs de ses collègues, tendant à autoriser la **publicité en faveur de boissons alcooliques à l'occasion de la diffusion, par les télévisions françaises, de manifestations sportives se déroulant à l'étranger**, et à suspendre les poursuites civiles et pénales de ce chef ;

- **M. Pierre Hérisson**, en qualité de rapporteur sur la **proposition de résolution n° 91** (1995-1996) de M. René Trégouët sur la **proposition de directive** du Parlement européen et du Conseil relative à l'**interconnexion** dans le secteur des **télécommunications** (n° E-467), le **projet de directive** de la Commission modifiant la directive de la Commission 90/388/CEE et concernant l'ouverture complète du marché des **télécommunications à la concu-**

**rence** (n° E-508) et le **projet de directive** de la Commission modifiant la directive 90/388/CEE en ce qui concerne les **communications mobiles et personnelles** (n° E-509).

Evoquant ensuite le projet de mission d'information à l'étranger de la commission, **M. Jean François-Poncet, président**, a annoncé à ses collègues que le Bureau de la commission venait de confirmer son souhait d'effectuer cette mission en Inde au cours de la deuxième quinzaine de février, afin d'étudier la situation économique de ce pays et ses relations économiques, commerciales et financières avec la France. La commission a approuvé ce choix.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors précisé qu'après le dépôt de son rapport d'information, la mission pourrait, comme cela avait été fait précédemment pour la Chine, organiser au Sénat un colloque afin de susciter un débat avec les milieux économiques intéressés.

La commission a souhaité que la délégation devant se rendre en Inde puisse être composée de neuf sénateurs, afin de représenter équitablement les différents groupes du Sénat.

Elle a ainsi désigné, en qualité de **candidats titulaires** : **MM. Jean François-Poncet, président** (RDSE), **Jean Besson** (Soc.), **Roland Courteau** (Soc.), **Jean-Paul Emin** (RI), **Jean Huchon** (UC), **Félix Leyzour** (CRC), **Alain Pluchet** (RPR), **Jean-Jacques Robert** (RPR) et **Michel Souplet** (UC).

Elle a désigné en qualité de **membres suppléants** : **M. Louis Althapé** (RPR), **Mme Janine Bardou** (RI), **MM. Bernard Barraux** (UC), **Gérard Braun** (RPR apparenté), **Rodolphe Désiré** (Soc. apparenté), **Bernard Dussaut** (Soc.), **Francis Grignon** (UC), **Bernard Joly** (RDSE) et **Louis Minetti** (CRC).

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Hubert Haenel, président de la commission de suivi de l'expérimentation relative aux transports collectifs d'intérêt régional** (article 67 de la loi n° 95-

115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire), sur cette expérimentation.

Évoquant l'audition du ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, à laquelle la commission avait procédé la veille, **M. Jean François-Poncet, président**, a rappelé que l'aménagement du territoire constituait l'un des objectifs des propositions que pourrait émettre la commission pour l'adaptation de la SNCF. Il a fait valoir que l'émotion suscitée par certaines propositions au sein de diverses catégories du personnel de la SNCF avait, à plusieurs reprises, été opposée à celles-ci, notamment lors de l'élaboration de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Il a souligné que la commission n'en devait pas moins garder présent à l'esprit l'objectif d'aménagement du territoire.

Accueillant M. Hubert Haenel, le président l'a prié de faire le point sur l'expérimentation en cours en matière de transports collectifs d'intérêt régional.

**M. Hubert Haenel** a d'abord évoqué le rapport, rendu public en 1993, de la commission d'enquête chargée d'examiner, sous sa présidence, l'évolution de la situation financière de la SNCF. Il en a rappelé les principales suggestions :

- définition d'une politique globale des transports au niveau de l'État qui jouerait le rôle d'arbitre et de régulateur ;

- élimination des différends, selon lui, néfastes, entre la SNCF d'une part, les usagers et les élus locaux d'autre part, pour la définition de l'offre de transport et des éventuelles suppressions de lignes ;

- définition d'un véritable projet d'entreprise.

Rappelant que le rapport de la commission d'enquête avait été adopté à l'unanimité, **M. Hubert Haenel** a souligné que le ministre alors en charge des transports, M. Bernard Bosson, lui avait demandé de faire des propositions, à partir de ses conclusions, pour substituer au

régime du conventionnement à la marge, qui privait les élus locaux d'un véritable interlocuteur, un système nouveau de relations entre la SNCF et les collectivités locales.

Il a également rappelé qu'il avait alors proposé de rapprocher du « terrain » le niveau de la prise de décision en matière d'offre de transport, en confiant celle-ci aux régions et en déconcentrant les structures de la SNCF. Les régions deviendraient ainsi les autorités organisatrices des transports de voyageurs, dont elles pourraient définir l'offre dans un cadre « inter-modal ». La SNCF, quant à elle, resterait l'unique prestataire de services en matière ferroviaire.

**M. Hubert Haenel** a indiqué que, sur cette base, une expérimentation était en cours pour tenir compte des diversités géographiques et humaines entre régions.

Il a souligné que cette expérimentation était réversible et soumise à l'accord des régions candidates.

Abordant l'aspect financier du dossier, **M. Hubert Haenel** n'a pas caché que, si le soutien apporté actuellement par le budget de l'État représentait quelque 4 milliards au titre des services régionaux de voyageurs, ce soutien ne couvrait pas l'ensemble du besoin de financement des services et qu'un milliard trois cents millions de francs, par an, restait à la charge de la SNCF.

Estimant que si un transfert de compétences devait être opéré au profit des régions, il ne convenait pas que celles-ci supportent la charge d'un tel transfert. Il a jugé qu'un montant de l'ordre de 5,3 milliards de francs de compensation devrait leur être transféré par l'État.

Rappelant que les organisations représentatives du personnel de la SNCF avaient été associées à quatre reprises aux travaux d'expérimentation, **M. Hubert Haenel** a affirmé que cette dernière n'aboutirait nullement à un démantèlement de l'entreprise.

Évoquant l'infrastructure fixe et le réseau, il a souligné l'intérêt d'une polyvalence des agents dans les services

régionaux, en proposant l'éventuelle affectation, à temps partiel, de certains conducteurs d'automoteurs régionaux dans des fonctions de vente des titres de transports.

Il a conclu sur la nécessité de « dire la vérité aux cheminots » pour permettre à ceux-ci de prendre leurs responsabilités et sur l'objectif que constituait le service de l'usager dans la circulation des voyageurs et des marchandises.

Répondant à une interrogation de **M. Jean François-Poncet, président**, **M. Hubert Haenel** a estimé que la région d'Ile-de-France ne pouvait pas rester en dehors du processus de régionalisation, en cours d'expérimentation. Relevant que le ministère des transports avait décidé de confier une étude sur ce thème à un membre du corps préfectoral, **M. Hubert Haenel** a jugé préférable de demander aux élus régionaux d'émettre des propositions, faisant valoir que les régions seraient mieux à même, dans le cadre d'un schéma régional des transports, concerté et inter-modal, de fédérer de façon optimale l'offre de transport.

En réponse aux questions de **M. Pierre Hérisson**, **M. Hubert Haenel** a confirmé que le schéma régional des transports permettrait de définir l'organisation des transports inter-régionaux de même que, dans les régions frontalières, les éventuelles dessertes régionales transfrontalières.

Il a ajouté que la compensation financière des transferts de compétences décidés en 1983 ayant été, à l'expérience, peu évolutive, notamment en matière de transports scolaires, il conviendrait de se montrer vigilant si un transfert de compétences devait s'opérer pour les services régionaux de voyageurs.

Il a précisé que l'association nationale des élus régionaux (ANER) avait, dans cette perspective et en partenariat avec la SNCF et le ministère des transports, engagé un audit sur les flux financiers auxquels cette compétence devrait donner naissance.

Il a présenté la synthèse de l'ensemble des impératifs qui devraient être satisfaits pour mener à bien une telle réforme.

Répondant à une question de **M. Georges Berchet, rapporteur pour avis du budget des transports terrestres**, qui s'interrogeait sur une éventuelle harmonisation des tarifs d'une région à l'autre, **M. Hubert Haenel** a indiqué que le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) lui semblait voué à assurer les nécessaires compensations entre régions.

**M. Hubert Haenel** a rappelé à **M. Henri Revol**, qui s'interrogeait sur le contenu précis des transferts du pouvoir de décision, que les infrastructures demeureraient de la compétence de l'État et que la SNCF conserverait son statut d'exploitant. Il a conclu qu'il appartiendrait à cette dernière de fixer les règles de sécurité, d'emploi des personnels, d'amortissement du matériel roulant et d'exploitation.

**M. Félix Leyzour** a émis des craintes sur le danger d'éclatement que faisaient peser, selon lui, sur la SNCF, les ambitions du projet de régionalisation des services.

**M. Francis Grignon**, soulignant, pour sa part, les implications que présentait une telle réforme pour la culture de l'entreprise, a estimé qu'un tel projet ne pouvait se réaliser sans l'adhésion des personnels.

**M. Hubert Haenel** s'est, en conclusion, déclaré convaincu que la décentralisation, négociée au niveau des régions, des services de voyageurs serait un levier de l'évolution de l'entreprise.

La commission a ensuite entendu **M. Jean Bergognoux, président du conseil d'administration de la SNCF**, sur le **contrat de plan** régissant les rapports entre l'État et la SNCF pour la période 1996-2000.

Accueillant celui-ci, **M. Jean François-Poncet, président**, a évoqué l'audition, par la commission, de **M. Bernard Pons**, ministre de l'équipement, du logement,

des transports et du tourisme, ainsi que l'arbitrage du Premier ministre concernant l'endettement de la SNCF, intervenus la veille. Il ne lui a pas caché la sensibilité de la commission à l'expérimentation en cours en matière de régionalisation des services régionaux de voyageurs et a souhaité que le président de la SNCF rende compte à la commission de l'évolution de la situation sociale dans l'entreprise.

**M. Jean Bergougnoux** a jugé que ce conflit avait « pris prétexte » de deux événements nationaux qui résultaient d'inquiétudes concernant à la fois l'avenir de l'entreprise, à travers le prochain contrat de plan, et l'avenir des cheminots, en matière de protection sociale et de régime de retraite.

Le président de la SNCF, convenant de la situation difficile de l'entreprise en mai 1994, qui avait perdu des parts de marchés importantes et des relations parfois difficiles qu'elle entretenait avec les élus, a rappelé que, depuis sa nomination à la présidence, il avait lancé l'entreprise dans une « stratégie positive de redressement ».

Il s'est félicité qu'au premier semestre de 1995 un redressement de 7 % des trafics voyageurs et fret ait pu ainsi être obtenu par rapport à la période correspondante de 1994. Il a toutefois estimé que la SNCF ne pouvait se redresser seule.

Il a déploré que le contrat de plan n'ait pu être mis au point dès le début de 1995, mais seulement à la fin de cet exercice, arrivant ainsi « bien tardivement » et impliquant une mise en oeuvre « tambour-battant ».

Il a également regretté que des rumeurs sans fondement aient pu circuler, concernant notamment certains aspects des retraites des cheminots, qui, en inquiétant les intéressés, ont conduit aux événements actuels.

Soulignant que la question de la contribution de l'État à une éventuelle prise en charge de la dette de la SNCF était restée irrésolue jusqu'à la veille, le président de la SNCF a indiqué qu'il n'avait pu présenter qu'à ce moment

un dispositif complet de contrat de plan aux organisations professionnelles. Il a estimé que ce dispositif dissipait les inquiétudes et qu'il en avait rendu chaque cheminot destinataire.

Il est, en revanche, convenu que, s'agissant des retraites, la situation n'était pas totalement éclaircie. Il a indiqué qu'il serait entendu par la commission « Le Vert » où siégerait, notamment, un de ses prédécesseurs M. Philippe Rouvillois. Ne se dissimulant pas que des craintes subsistaient, parmi les personnels, concernant certaines particularités du régime de retraite, il a souhaité que les spécificités statutaires soient prises en compte par la commission « Le Vert » et que toute réforme soit à la fois concertée et progressive.

Affirmant une nouvelle fois que la grève actuelle était essentiellement due à des inquiétudes relatives au régime de retraite, **M. Jean Bergounoux** a souligné que la gestion de celui-ci incombait au seul ministère des transports et formé le voeu que les propos du Premier ministre lors de l'installation de la commission « Le Vert » dissipent ces inquiétudes.

Il a indiqué que les cadres et la maîtrise de l'entreprise lui semblaient conscients qu'une telle grève aboutissait à un « gâchis national » et à un « effritement » de l'image de la SNCF chez ses clients, les chargeurs notamment. Il a conclu que l'intérêt de l'entreprise était de « saisir la chance du contrat de plan » pour conserver la confiance de sa clientèle.

Abordant alors le projet de contrat de plan, **M. Jean Bergounoux** a annoncé que la SNCF le signerait.

Il a qualifié le contrat de mécanisme « d'efforts partagés » et d'avenir ouvert. Deux points sont consacrés : primo, une contribution initiale de l'Etat au désendettement de l'entreprise ; secundo, un mécanisme d'accompagnement par l'Etat des efforts de redressement.

Soulignant que le nouveau contrat ne comportait pas de paramètres quantifiés, il s'est félicité que l'entreprise puisse disposer d'une liberté de gestion.

Analysant le mécanisme de la participation de l'État au désendettement de la SNCF, **M. Jean Bergognoux** a indiqué qu'en 1996, l'État prendrait en charge 37 milliards de francs de dettes de la SNCF qui seraient, comme cela avait déjà été fait en 1989, transférés sur un service annexe d'amortissement dont la charge était supportée par l'État.

Après avoir rappelé que ce service conservait encore aujourd'hui, au titre de la prise en charge opérée en 1989, 31 milliards de dettes, ce qui entraînait une charge de 4,3 milliards de francs, le président de la SNCF a précisé que la nouvelle prise en charge s'opérerait à hauteur de 25 milliards de francs dès le 1er janvier 1996 et de 12 milliards de francs au 31 décembre, entraînant un allègement des charges financières de la SNCF de 3 milliards de francs. Il a ensuite indiqué que le mécanisme d'accompagnement des efforts de la SNCF reposait sur l'évolution du résultat d'exploitation, hors charges financières, obtenu en déduisant les charges d'exploitation et les amortissements des recettes. L'État s'engageait, ainsi, à prendre en charge un allègement des charges financières de la SNCF correspondant, au franc le franc, à l'accroissement annuel du résultat d'exploitation.

Pour compléter ce dispositif, **M. Jean Bergognoux**, président de la SNCF, a ajouté que l'entreprise serait incitée à valoriser son patrimoine en opérant des cessions d'actifs, l'ensemble de ces mécanismes permettant à l'entreprise de revenir à l'équilibre vers 2000-2003.

Il a jugé que l'Etat, par le projet de contrat, réaffirmait sa confiance à la SNCF en tant qu'entreprise intégrée, dans le respect de la loi d'orientation sur les transports intérieurs de 1982 et de la directive européenne n° 91-440 désormais intégrée dans le droit français par le décret n° 95-666 du 9 mai 1995.

Pour donner sa place au transport ferroviaire de voyageurs dans l'ensemble des différents modes de transport, **M. Jean Bergognoux, président de la SNCF**, a estimé nécessaire, tout en préservant l'intérêt général, de permettre des modulations tarifaires dans une optique de promotion commerciale.

Rappelant que l'interlocuteur privilégié en matière de grandes lignes restait l'Etat, garant de l'aménagement du territoire, le président de la SNCF a estimé que si un déficit découlait des obligations imposées à son entreprise de ce fait, il conviendrait d'en prévoir la prise en charge clairement par voie conventionnelle.

**M. Jean Bergognoux** a jugé que la réforme actuellement expérimentée qui fait des régions les autorités responsables en matière d'organisation des transports régionaux de voyageurs n'aboutirait pas à un éclatement de la SNCF, mais à développer son partenariat avec chaque région. Il a toutefois considéré que, pour que les régions puissent souscrire à une telle réforme, il était nécessaire de la réaliser en toute transparence, ce qui justifiait l'audit actuellement mené en partenariat entre l'Association nationale des élus régionaux, le ministère des transports et la SNCF.

Tout en saluant le dynamisme des régions, qui avaient souhaité expérimenter la réforme, le président de la SNCF n'a pas caché que le déficit des services régionaux de voyageurs suscitait les interrogations des collectivités territoriales sur le rôle compensateur de l'Etat. Il a également fait valoir que l'Etat ne versait que 4,2 milliards de subvention et qu'il subsistait aujourd'hui, à la charge de la SNCF, un déficit de 800 millions de francs.

Convenant que le transfert de compétence ne s'opérerait pas sans compensation, il a émis la crainte que la contribution globale de l'Etat ne soit pas majorée, ce qui imposerait un « redéploiement ».

Il a affirmé que la SNCF n'avait pas, en cette affaire, « l'intention de proposer un marché de dupes aux régions ».

Assurant que la carte des 6.000 kilomètres de petites lignes susceptibles d'être supprimées n'existait que « dans l'imaginaire de certaines organisations syndicales », il n'a pas contesté que certains segments du réseau de la SNCF étaient coûteux et peu utilisés. Il a, en revanche, rappelé qu'il n'était pas de la compétence de la SNCF, mais de celle de l'État, responsable des infrastructures, de définir l'avenir de ces lignes. Évoquant le récent engagement du ministre des transports de ne pas procéder à des fermetures autoritaires, il a estimé que la concertation devait présider à l'organisation du transport ferroviaire dans les régions.

Il a conclu en affirmant que la modération des coûts, les progrès de productivité et les cessions d'actifs seraient autant de leviers pour améliorer le résultat d'exploitation de la SNCF.

A l'issue de cet exposé, **M. Georges Berchet, rapporteur pour avis du budget des transports terrestres**, rappelant au président de la SNCF qu'il avait, au printemps, fixé à cent milliards de francs le montant de la dette qu'il conviendrait que l'Etat prenne à sa charge, s'est enquis du caractère suffisant des 37 milliards de francs auxquels on parvenait en définitive. Il a émis la crainte que la « spirale fatale » de l'endettement ne reprenne.

**M. Jean Bergougnoux**, convenant qu'il avait évoqué le chiffre de cent milliards, a estimé que les scénarios médians d'évolution de la dette, associés à une reprise par l'État de 37 milliards de francs, devraient permettre, après une hausse jusqu'en 1998, de limiter la dette à quelque 120 milliards de francs en l'an 2000.

Il a ainsi jugé « cohérente avec le diagnostic » l'offre de prise en charge faite par l'État.

**M. Roland Courteau**, évoquant les actuelles rumeurs alarmantes concernant la SNCF, a déploré le « déficit de communication » qui semblait avoir présidé aux relations avec les cheminots lors de l'élaboration du contrat de plan.

Soulignant sa confiance et sa volonté de croire à l'avenir du rail, il a estimé qu'il était nécessaire d'équilibrer la rentabilité financière et la rentabilité sociale.

Faisant valoir les craintes des cheminots d'un quasi-blocage des salaires et de suppressions d'emploi, notamment sur le site de Narbonne, il a rappelé les garanties fondamentales liées au statut.

Revenant sur la question des infrastructures ferroviaires faiblement utilisées, il a interrogé le président de la SNCF sur le point de savoir s'il avait bien, lui même, cité le chiffre de 6.000 kilomètres dans l'enceinte d'une commission à l'Assemblée nationale.

Il a estimé qu'il ne fallait pas chercher les causes des mouvements actuels ailleurs que dans le souci de voir l'État réaffirmer clairement la priorité du service public et le maintien du régime actuel en matière de retraites.

**M. Jean Bergougnoux, président de la SNCF** lui a répondu que, dès son arrivée, il s'était soucié d'engager une large communication avec les cheminots sur le thème « Prenons notre destin en main ».

Il a regretté, une nouvelle fois, que l'élaboration du contrat de plan ait « traîné en longueur ».

S'agissant du volet « gestion de l'entreprise » du contrat, il a rappelé que les premiers débats avaient été engagés avec les organisations syndicales en avril 1995 lors d'un comité central d'entreprise et que cette concertation s'était considérablement renforcée depuis le 26 octobre 1995.

Il a souligné qu'il appartenait au conseil d'administration d'autoriser le président à signer le contrat de plan.

**M. Jean Bergougnoux**, tout en estimant que l'élaboration du contrat avait été perturbée par le retard mis par le Gouvernement à arbitrer le montant de la dette à prendre en charge par l'État, a jugé que ce dernier ne laissait « pas tomber » la SNCF.

Il a ajouté que l'État souhaitait que la fixation des niveaux de salaires s'opérât conformément à la situation de l'entreprise mais que, pour sa part, il ne jugeait pas opportun un blocage des salaires.

Faisant référence au préambule du contrat de plan, il a souligné que la SNCF restait une « entreprise de réseau intégrée de transport ».

Enfin, il n'a pas contesté avoir indiqué qu'un nombre important de lignes présentait un déficit pour un trafic faible et que, par exemple, près de 6.000 km de lignes supportaient seulement 1 % du trafic.

A **M. Henri Revol**, qui l'interrogeait sur les perspectives de cessions d'actifs, **M. Jean Bergounoux** a répondu que la SNCF possédait non seulement un important patrimoine foncier, mais également des participations industrielles et financières, par exemple dans Air Inter, ainsi que dans des entreprises d'armement maritime, d'électricité ou de transport routier.

Il n'a pas caché que l'État souhaitait un « recentrage » de la SNCF sur sa vocation de base.

A **M. Louis Moinard**, qui l'interrogeait sur la concertation à établir pour les lignes interrégionales et les « mises sur la route », **M. Jean Bergounoux, président de la SNCF**, a assuré que la concertation serait, au besoin, tri-partite. Il a cité la ligne Orléans-Nantes (Inter-Loire) comme un modèle de ce qu'une telle concertation permettait comme desserte.

**M. Léon Fatous** s'est pour sa part interrogé sur six points : l'évolution en 1997 de la prise en charge par l'État de la dette de la SNCF ; la part prise par l'État dans les investissements de la SNCF ; les résultats des filiales de la SNCF ; les cessions d'actifs, dont il a salué l'intérêt ; les insuffisances d'effectifs dans certains cas ; la prise en charge du déficit d'exploitation des lignes en cas de réouverture à l'initiative de la région.

**M. Jean Bergougnoux** a répondu que, durant le précédent contrat de plan, les investissements avaient atteint 100 milliards de francs, répartis par moitié entre lignes nouvelles et lignes classiques. A l'exception du train à grande vitesse (TGV) « Atlantique », il a souligné que les investissements avaient été financés par la seule SNCF. Il a jugé qu'au vu des résultats du TGV « Sud Est », du TGV « Nord » et de l'Eurostar, ces investissements étaient heureux.

S'agissant des filiales, le président de la SNCF a estimé à 25 le nombre des plus importantes d'entre elles, tout en observant qu'elles étaient dans l'ensemble bénéficiaires et que leur structure n'était pas anarchique.

Convenant que la SNCF pourrait céder certaines filiales, il a estimé nécessaire, en revanche, de conserver ses filiales spécialisées dans le transport combiné.

S'agissant des cessions d'actifs, il a jugé opportun de céder les biens non utilisés, mais observé que les prix fixés par l'administration du domaine dissuadaient parfois les acquéreurs.

**M. Félix Leyzour** a insisté sur le caractère, central à ses yeux, du problème de la dette et s'est enquis de la réalité des comptes de la SNCF. Après avoir demandé des précisions sur le financement des lignes à grande vitesse, il s'est interrogé sur l'existence d'un excédent brut d'exploitation. Craignant que les salaires et le statut ne constituent des variables d'ajustement, il a demandé des précisions sur le nombre de vacataires employés par la SNCF.

**M. Jean Bergougnoux, président de la SNCF**, lui a indiqué que, pour 1995, les recettes commerciales étaient évaluées à 44 milliards de francs auxquels s'ajoutaient les divers concours publics de l'Etat ou des collectivités locales.

L'excédent brut d'exploitation atteignait 7,9 milliards de francs.

Enfin, les intérêts de la dette (hors remboursements en capital) représentaient 14,5 milliards de francs.

S'agissant des lignes à grande vitesse, le président de la SNCF a rappelé que le taux de rentabilité d'une ligne nouvelle devait être, au minimum, de l'ordre de 8 % si on le rapportait aux taux d'intérêt pratiqués sur le marché.

Il a indiqué que le TGV « Méditerranée », prolongé jusqu'à Marseille et Nîmes, nécessitait 2 milliards de francs de contribution de l'État. S'agissant du TGV « Est », qu'il a considéré comme « décidé », il a évalué à dix milliards l'aide nécessaire mais, tout en faisant valoir que les régions traversées apporteraient trois milliards, il a indiqué que les contributions définitives de l'État et de l'Union européenne n'étaient pas totalement arrêtées.

S'agissant des effectifs, il a précisé que si on dénombrerait quelque 7.500 départs par an, la SNCF recrutait dans le même temps entre 1.500 et 2.500 agents. Il a estimé que le volume de personnel devrait évoluer comme l'activité et la productivité de l'entreprise.

**Mme Janine Bardou**, revenant sur la question des lignes peu fréquentées, a fait observer que le manque d'harmonisation des horaires et l'inconfort étaient souvent la cause de la désaffection de la clientèle mais que ces lignes avaient un rôle d'aménagement du territoire. Elle s'est enquis du point de savoir si les fermetures de lignes seraient décidées par les régions.

**M. Jean Bergougnoux**, président de la SNCF, lui a fait valoir que l'objectif d'aménagement du territoire ne devait pas dissimuler la concurrence de la route et des lignes aériennes qui imposaient des économies. Sans contester que l'inconfort puisse réduire l'attrait des transports ferroviaires, il a souligné les progrès constants du réseau routier et s'est interrogé sur l'avenir de services ferroviaires peu fréquentés par la clientèle.

Pour conclure, il a estimé qu'il appartiendrait aux régions de maintenir certains services et d'en développer d'autres.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, **M. Jean François-Poncet, président**, a, tout d'abord, fait part à la commission de la lettre par laquelle M. Gérard Larcher venait d'attirer son attention sur les problèmes qu'était susceptible de soulever l'amendement au projet de loi de finances pour 1996, précédemment adopté par la commission à l'initiative de M. Georges Berchet, rapporteur pour avis du budget des transports terrestres, et tendant à réduire les crédits destinés à compenser certaines réductions de tarifs accordées en région parisienne par la RATP et la SNCF. A l'issue de cette communication, la commission a décidé de retirer cet amendement.

Puis, la commission a procédé à l'audition de **M. Jacques Douffiagues, président de la mission d'études sur la desserte aéroportuaire du grand bassin parisien**.

**M. Jacques Douffiagues, président de la mission d'études**, a tout d'abord rappelé que la mission qu'il présidait était composée de quatre personnes et que M. Jean-François Le Grand, membre de la commission et rapporteur pour avis du budget de l'aviation civile, en faisait partie. Puis il a expliqué que les tâches assignées à la mission avaient été définies par deux lettres ministérielles, l'une émanant de M. Bernard Bosson en décembre 1994 et l'autre de M. Bernard Pons, le 17 novembre dernier.

La première le mandatait pour étudier l'avenir de l'aéroport Roissy Charles-de-Gaulle, suite à l'opposition manifestée par certaines collectivités locales et par des associations de riverains au projet de construction d'une troisième piste sur ce site. Pour répondre à cet objet, il s'était agi notamment d'examiner les scénarios et stratégies à très long terme de l'organisation aéroportuaire du grand bassin parisien ; le rapport d'étape rendant compte de cette étude avait été remis au ministre le 31 juillet 1995.

Dans une seconde phase, il est revenu à la mission d'étudier le détail des différents scénarios de développement afin de définir les stratégies d'infrastructure en fonction de la demande à très long terme. La lettre adressée par M. Bernard Pons précise cet objectif en demandant à la mission de rechercher principalement un site pour construire éventuellement, le moment venu, dans le grand bassin parisien, une troisième plate forme aéroportuaire hors de la région Ile-de-France, ses conclusions étant attendues pour la fin du mois de février 1996.

**M. Jacques Douffiagues, président de la mission d'études**, a indiqué que cette dernière avait eu comme premier souci de permettre que se renoue un dialogue entre les différentes parties concernées (riverains, collectivités locales, compagnies aériennes, acteurs économiques...), qu'elle avait procédé en toute indépendance d'esprit, qu'elle avait pris en compte toutes les études existantes et qu'elle avait fait appel à un consultant étranger pour compléter les expertises techniques. Il a précisé que son absence de préjugés et la très large consultation à laquelle elle avait procédé expliquait, sans doute, que ses premières conclusions aient été reçues sans agressivité.

Il a ensuite rappelé que le rapport remis en juillet 1995 reposait sur trois orientations majeures :

- le développement modéré et concerté des infrastructures de Roissy, afin de privilégier la solution du « moindre impact sonore », celle-ci consistant à refuser la construction de la troisième piste mais à réaliser -quasi simultanément- une troisième et une quatrième pistes plus courtes destinées aux atterrissages ;

- la mise à l'étude d'un processus de desserrement du trafic aérien sur d'autres aéroports proches de Paris et de son redéploiement sur les aéroports de province dans une perspective inter-modale ;

- la réservation d'un site pour le besoin éventuel d'une troisième grande plate-forme dans le bassin parisien.

Sur ce dernier point, il a souligné que la mission estimait qu'il n'y avait pas besoin actuellement d'une telle infrastructure, mais qu'elle avait considéré que, dès lors que dans ce domaine il fallait compter environ 30 ans entre la décision et la réalisation, il convenait de réserver un site pour permettre un choix dans 15-20 ans.

**M. Jacques Douffiagues, président de la mission d'études**, a ensuite expliqué que le même rapport formulait un certain nombre de recommandations complémentaires, telles la négociation d'un contrat de contrôle et de réduction des nuisances entre les autorités aéroportuaires et les riverains, ainsi que la conclusion de conventions d'intégration économique et urbaine de l'aéroport dans le cadre de « périmètres pertinents d'intercommunalité ». Il a également fait valoir que la mission s'était déclarée favorable à une politique plus active de réparation des dommages causés aux riverains ainsi qu'à un développement prioritaire des transports collectifs entre Roissy, d'une part, et Paris, le Val d'Oise et l'ensemble du grand bassin parisien d'autre part.

Pour l'immédiat, était préconisée une suspension des vols de nuit à Roissy pour les avions les plus bruyants, un renforcement de la modulation des redevances aériennes en fonction des catégories acoustiques des avions et une clarification des trajectoires d'atterrissage et de décollage publiées, comprenant l'établissement de règles strictes pour le survol des zones habitées.

Il a achevé cette présentation d'ensemble en rappelant que le Conseil des ministres du 11 octobre 1995 avait retenu la quasi totalité des propositions de la mission d'études et qu'avait été confié au préfet Gilbert Carrère, le 14 novembre dernier, le soin d'engager les négociations nécessaires à leur mise en oeuvre effective.

**M. Jacques Douffiagues, président de la mission d'études**, a alors précisé que les aéroports de Lyon, de Lille et de Notre-Dame-des-Landes (Nantes) paraissaient les mieux placés pour bénéficier d'un redéploiement du

trafic aérien français sur les plates-formes de province. Il a toutefois fait valoir qu'en ce domaine c'était « le marché qui commandait » et qu'il s'agissait de donner « de l'appétit au marché ».

S'agissant de la réflexion en cours sur le site d'un éventuel troisième aéroport, il a expliqué que la première question qui se posait était celle de sa nature : satellite d'une plate-forme déjà existante (c'est-à-dire pistes sans aérogare), plate-forme complémentaire ou troisième plate forme internationale.

Pour mener à bien cette réflexion, la mission recueillait actuellement les candidatures des régions et leur demandait de fournir les principales caractéristiques des sites qu'elles proposaient en complétant un document standardisé. Elle s'attachait parallèlement à définir des critères de sélection, dont la hiérarchie pouvait varier en fonction de la pondération des valeurs de choix.

A l'issue de cette présentation, **M. François Gerbaud** a estimé que tout nouvel aéroport proche de la région Ile-de-France devrait intégrer ses propres voies d'accès à Paris et qu'en conséquence le coût de sa desserte serait très lourd, eu égard aux prix fonciers. Il s'est demandé s'il ne serait pas plus raisonnable, notamment pour accueillir l'activité fret, d'utiliser des plates-formes déjà existantes qui, telle Chateauroux-Deol, répondaient à un grand nombre des critères fixés par la mission Douffiagues. Il a jugé qu'une telle solution permettrait de redynamiser les régions en difficulté et éviterait de s'exposer à des gaspillages d'investissement, ainsi qu'à la contestation politique ou écologique à laquelle ne manquerait pas de s'exposer le choix du site retenu pour un éventuel nouvel aéroport.

En réponse, **M. Jacques Douffiagues, président de la mission d'études**, a considéré qu'une telle orientation correspondait aux préoccupations exprimées dans le rapport d'étape de juillet 1995. Il a confirmé qu'il était nécessaire, pour la desserte d'un aéroport, de prévoir une liai-

son ferroviaire « dédiée », en totalité ou en partie, et qu'on enregistrait déjà des réactions à des projets de construction d'aéroport dans les zones envisagées pour les accueillir. Il a souligné que la mission n'avait nullement recommandé la création d'une troisième plate-forme mais, simplement, préconisé de prendre les moyens de la réaliser si cela s'avérait nécessaire à moyen ou long terme.

Évoquant l'échec de la tentative de Ross Perrot de créer une plate-forme de fret à côté de Dallas, il a considéré qu'en ce domaine la clé du succès résidait dans l'installation d'un grand chargeur sur le site choisi.

**M. Claude Billard** a alors souhaité savoir où en était l'élaboration de l'avant projet de plan masse de Roissy correspondant aux recommandations de la mission, quelles étaient les compagnies les plus directement concernées par l'interdiction du vol des avions les plus bruyants la nuit et quelles étaient les nouvelles règles de modulation des redevances en fonction des nuisances acoustiques.

**M. Jacques Douffiagues, président de la mission d'études**, lui a indiqué que le nouvel avant-projet de plan masse était au début de sa phase d'élaboration et que c'était l'Aéropostale et les compagnies des pays en voie de développement qui se trouvaient le plus concernées par l'interdiction du vol de nuit des avions bruyants. Il a précisé à ce propos que l'aéropostale avait pris l'engagement de remplacer ses avions « dits du chapitre 2 », ou d'équiper les moteurs de « silencieux ». Pour les autres compagnies, était étudiée la possibilité de décaler les horaires d'atterrissage et de décollage de leurs avions ou d'effectuer ces opérations à partir d'autres plates-formes que Roissy.

**M. Jean-François Le Grand** a ensuite informé la commission que le conseil supérieur de l'aviation marchande qu'il présidait s'était prononcé le matin même sur les modulations de redevance en fonction des nuisances acoustiques des appareils et qu'il avait défini un niveau de taxe pour Roissy-Le Bourget, un autre pour Orly et un troisième pour les autres plates-formes parisiennes. Il a

également indiqué que trois compagnies françaises se trouvaient plus particulièrement taxées : Air France, Corsair et TAT. Il a toutefois fait valoir que cette taxe ne jouerait que de manière transitoire puisqu'en tout état de cause les règlements de l'organisation internationale de l'aviation civile (OACI) prévoyaient l'interdiction des avions dits du chapitre 2, à compter de 2002.

**M. Jean Huchon** s'est quant à lui déclaré étonné qu'on considère actuellement que l'aéroport de Nantes était saturé alors qu'on y avait construit récemment une nouvelle tour de contrôle.

**M. Jacques Douffiagues, président de la mission d'études**, a expliqué que c'était au vu de la croissance actuelle du trafic sur l'aéroport de Nantes qu'on prévoyait sa saturation pour 2000-2002 et qu'il y avait eu unanimité entre toutes les régions et départements concernés pour engager la construction d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Il a également précisé que la Chambre de commerce de Nantes avait programmé l'amortissement de la nouvelle tour de contrôle sur dix ans.

**M. Jean François-Poncet président**, a alors rappelé que la mission d'information du Sénat sur l'aménagement du territoire, tout en soutenant le développement des plates-formes de province et la limitation du trafic aérien sur l'Île-de-France avait reconnu que Roissy constituait une chance exceptionnelle pour la France. Il s'est en conséquence demandé s'il n'y avait pas un conflit entre les intérêts à long terme du pays et les revendications des populations voisines de l'aéroport qui se sont, parfois, installées après sa construction.

**M. Jacques Douffiagues, président de la mission d'études**, a estimé que cette réflexion était à l'unisson de celle de la mission et qu'il serait « déraisonnable voire criminel » de tuer Roissy car, sinon, le trafic aérien exclu de Roissy se dirigerait non pas sur un troisième aéroport installé dans le grand bassin parisien, mais vers Londres ou Francfort. C'est pourquoi il s'est déclaré convaincu qu'il

fallait continuer à développer Roissy, à condition que ce soit de manière concertée et modérée et afin qu'une partie du trafic aérien français puisse être orienté ailleurs, mais toujours sur le sol national.

**M. Jean-François Le Grand** a soutenu cette thèse et souligné que les compagnies aériennes étrangères s'organisaient déjà pour rabattre du trafic régional français vers leurs plates-formes internationales situées sur le sol des pays voisins. Il a notamment cité pour exemple les politiques menées en ce sens vers Francfort et Amsterdam.

Puis **M. François Gerbaud** s'est demandé si la construction du moteur linéaire ne permettrait pas d'envisager la relance du projet d'aérotrain pour desservir de manière peu coûteuse des aéroports excentrés.

Rappelant que les recherches sur l'aérotrain avaient été interrompues il y a déjà longtemps à cause des difficultés rencontrées pour construire un moteur linéaire, **M. Jacques Douffiagues, président de la mission d'études**, a, en guise de conclusion estimé que, malgré la mise au point récente d'un moteur de ce type, elles seraient difficiles à reprendre.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Jeudi 30 novembre 1995 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** **M. Xavier de Villepin, président**, a d'abord **rendu hommage**, en son nom personnel et au nom de l'ensemble des membres de la commission, **à la mémoire de M. Max Lejeune**, décédé le 23 novembre 1995. Il a rappelé que M. Max Lejeune, ancien ministre, élu député en mai 1936, sénateur de septembre 1977 à septembre 1995, avait été pendant de longues années le rapporteur de la commission pour la marine, dont il a toujours été un ardent défenseur. La commission a alors observé une minute de silence à la mémoire de M. Max Lejeune.

La commission a ensuite procédé à la **nomination de rapporteurs**. Elle a désigné :

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

- et **M. Hubert Durand-Chastel** sur le **projet de loi n° 89 (1995-1996)** autorisant l'approbation d'un **accord** entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de la **République de Roumanie** sur **l'encouragement et la protection réciproques des investissements**.

Puis, la commission a procédé à **l'audition de M. Jean-Claude Mallet**, directeur chargé des affaires stratégiques au ministère de la défense, sur les travaux du comité stratégique.

**M. Xavier de Villepin, président**, a tout d'abord précisé que l'audition du secrétaire du comité stratégique, qui visait à une information aussi complète que possible des membres de la commission, demeurerait confidentielle et ne ferait pas l'objet d'un communiqué de presse.

**M. Jean-Claude Mallet** a exposé la méthode suivie par le Gouvernement pour aboutir, au vu des propositions soumises par le ministère de la défense, sur la base des travaux réalisés par le comité stratégique, aux décisions qui seraient prises par le conseil de défense.

Des réunions pratiquement mensuelles du conseil de défense permettront, d'une part, d'élaborer une planification de notre structure de défense sur dix à quinze ans et, d'autre part, de préparer la prochaine loi de programmation militaire.

Dans ce cadre, le ministère de la défense étudiait une gamme élargie d'options concernant les forces nucléaires, les forces classiques et les questions industrielles. Un débat d'orientation aurait lieu en mars 1996 au Parlement, où le Gouvernement évoquerait les priorités stratégiques retenues, le format des forces, le service national et la politique industrielle de défense.

Ultérieurement, un projet de loi de programmation serait déposé pour être débattu avant l'été. **M. Xavier de Villepin, président**, a insisté sur la nécessité que le débat au Sénat ait également lieu avant l'intersession d'été.

**M. Jean-Claude Mallet** a précisé que les cinq groupes de travail étudiaient chacun un thème -avenir de la dissuasion nucléaire, adaptation des forces classiques, accroissement de la professionnalisation et format des armées, nouvelle politique de l'industrie de défense et modernisation de la gestion de la défense-. Dans ces différents domaines, de très larges options étaient examinées sur la base d'une analyse des menaces potentielles et dans le souci de privilégier toujours le caractère opérationnel des forces.

**M. Jean-Claude Mallet** a ensuite répondu aux questions des commissaires.

**M. Michel Rocard** a d'abord indiqué qu'il avait accepté de participer à la commission internationale mise en place à l'initiative de l'Australie et chargée de tracer les perspectives d'un désarmement nucléaire progressif. A ce titre, **M. Michel Rocard**, qui a rappelé son attachement à la notion de dissuasion, a souhaité pouvoir bénéficier du concours et de l'appui du ministère de la défense.

**M. Michel Rocard** s'est ensuite demandé si la réflexion concernant les cibles de notre dissuasion nucléaire avait évolué. Il s'est par ailleurs interrogé sur la validité du principe de la «dissuasion du fort au fou» qu'il a, pour sa part, jugé dangereux. Enfin, il a demandé à **M. Jean-Claude Mallet** d'explicitier la prise en compte des perspectives européennes dans le cadre de l'adaptation de notre outil de défense. **M. Michel Rocard** a soulevé en particulier le problème des missions qui pouvaient faire l'objet d'une intégration européenne, en indiquant que ces missions porteraient sans doute en priorité sur les interventions extérieures conduites sous l'égide d'organisations internationales.

**M. Michel Caldaguès** a souligné le caractère équivoque du thème de la professionnalisation des armées, qui pouvait recouvrir aussi bien une professionnalisation complète qu'une simple diminution des effectifs des appelés. Il a relevé notamment que la présence de conscrits dans une unité pouvait affecter sa capacité à participer à des opérations extérieures et a mis en avant, à cet égard, l'exemple de la première division blindée du Corps européen. Il s'est par ailleurs demandé si la conscription était compatible avec la «mutualisation» de notre défense, telle qu'elle était évoquée dans le Livre blanc sur la défense. **M. Michel Caldaguès** a par ailleurs souligné les difficultés rencontrées par les alliés pour se mettre d'accord sur des mesures de rétorsion à la suite des agressions dont le contingent de la FORPRONU avait été victime en Bosnie. Il a enfin demandé à **M. Jean-Claude Mallet** dans quels

délais pourrait être mise en oeuvre, au niveau européen, une véritable capacité décisionnelle en matière de dissuasion nucléaire.

**M. Daniel Goulet** a souhaité savoir pour sa part si, dans le cadre d'un projet de défense européenne, l'Allemagne et le Royaume-Uni étaient associés à la réflexion sur l'adaptation de nos armées.

**M. André Boyer** a relevé que la professionnalisation posait un problème différent selon l'armée considérée et qu'elle entraînerait sans doute, dans le contexte de rigueur budgétaire, une réduction des effectifs globaux. Il a demandé à **M. Jean-Claude Mallet** si la professionnalisation pouvait ne concerner que l'une des trois armées.

**M. Serge Vinçon**, après avoir observé que la solidarité européenne avait été prise en défaut au moment où la France procédait à ses essais nucléaires, s'est interrogé sur la capacité de l'Europe à s'entendre sur des principes communs de dissuasion nucléaire. Il s'est demandé ensuite si la réduction du format des armées présentait un caractère réversible dans le cas où un risque majeur de tensions ou de conflits imposerait un accroissement de nos effectifs. Enfin, après avoir souligné l'importance économique des industries de défense qui, dans certains départements, pouvaient occuper jusqu'à 20% de la population active, **M. Serge Vinçon** s'est interrogé sur les conséquences économiques et sociales de la réduction éventuelle du format des armées d'une part, et de la restructuration de l'appareil industriel de défense d'autre part.

**M. Jacques Genton** s'est demandé si les orientations adoptées par le comité stratégique, qui serviront de base à la préparation de la prochaine loi de programmation, contrediraient ou confirmeraient les principes fixés par le Livre blanc sur la défense de 1994 et la loi de programmation militaire votée par le Parlement la même année.

Enfin, **M. Xavier de Villepin, président**, a interrogé **M. Jean-Claude Mallet** sur les orientations qui pour-

raient être retenues par le comité stratégique concernant nos différentes composantes nucléaires.

La commission a ensuite eu un échange de vues sur ses **missions d'information** au premier semestre 1996. Elle a retenu le principe d'une mission où pourrait être représenté chacun des groupes politiques du Sénat, et de deux missions ponctuelles, composées chacune de trois sénateurs et au sein desquelles la priorité serait donnée aux représentants des groupes politiques les plus nombreux.

Elle a décidé d'effectuer sa mission principale, qui aurait lieu en principe début avril, au Canada afin de s'informer sur l'évolution de la situation quelques mois après le référendum au Québec et de faire le point sur les relations franco-québécoises et franco-canadiennes.

Elle a d'autre part décidé d'effectuer une mission ponctuelle d'information en Turquie afin d'évaluer en particulier les relations de ce pays avec la France et avec l'Union européenne.

Puis la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Jacques Genton** sur les projets de loi n° 5 (1995-1996) autorisant l'approbation d'un **accord** entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de la **République d'Ouzbékistan** sur la **liberté de circulation**, et n° 12 (1995-1996) autorisant la ratification du **traité d'amitié et de coopération** entre la **République française** et la **République d'Ouzbékistan**.

**M. Jacques Genton, rapporteur**, a tout d'abord précisé que le premier accord concernait la liberté de circulation des ressortissants de chaque partie à l'intérieur de l'autre Etat, et que le traité d'amitié franco-ouzbek complétait le réseau d'accords de même objet liant la France à ses partenaires issus de l'ex-Union soviétique.

Puis, le rapporteur a consacré son propos à la situation de l'Ouzbékistan depuis l'indépendance, c'est-à-dire depuis août 1991. Il a notamment souligné que l'Ouzbékistan,

héritier de l'empire de Tamerlan, était fort de la plus importante population des pays d'Asie centrale, et que le renouveau religieux y était strictement encadré par l'Etat. A cet égard, **M. Jacques Genton, rapporteur**, a insisté sur la volonté de Tachkent de maintenir la stabilité en Asie centrale, ce qui incite l'Ouzbékistan à intervenir dans des conflits régionaux contre l'intégrisme. Dans ce contexte bien particulier, le rapporteur s'est interrogé sur la pertinence de critères empruntés aux vieilles démocraties occidentales pour juger un régime qui s'appuie sur des pratiques du pouvoir héritées de la période soviétique.

Abordant ensuite la situation économique en Ouzbékistan, **M. Jacques Genton, rapporteur**, a remarqué la survivance du contrôle de l'Etat sur les structures de l'économie, relevant le très faible développement des petites entreprises privées. Il a également noté les succès remportés, en dépit de difficultés sociales aiguës, grâce à une politique monétaire rigoureuse et à une politique courageuse de limitation du déficit budgétaire.

S'agissant de la politique extérieure ouzbèke, le rapporteur a insisté sur l'intérêt particulier que Tachkent portait à l'Occident, et qui se manifestait par la participation de l'Ouzbékistan à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

**M. Jacques Genton, rapporteur**, a ensuite inscrit les enjeux du rapprochement bilatéral non seulement dans le contexte de la transition vers l'Etat de droit, mais aussi dans la perspective du développement d'une présence économique française encore très insuffisante. A cet égard, il a évoqué les richesses du sous-sol ouzbek, ainsi que la présence de sites industriels importants, et a relevé la possibilité pour la France de jouer un rôle dans le domaine de la protection de l'environnement.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, est revenu avec **M. Jacques Genton, rapporteur**, sur les ressources minérales et énergétiques de l'Ouzbékistan. **M. Jacques Habert** a alors évoqué

l'incidence d'une importante minorité ouzbèke en Kirghizie sur les relations de l'Ouzbékistan avec son voisin kirghize. Le rapporteur a mentionné l'existence d'un traité d'amitié entre l'Ouzbékistan et le Kirghizistan.

La commission, suivant l'avis de son rapporteur, a alors **approuvé** les deux projets de loi qui lui étaient soumis.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mardi 28 novembre 1995 - Présidence de M. Claude Huriet, vice-président.** - La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, des crédits en faveur de la politique familiale inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, a d'abord rappelé que l'année qui venait de s'écouler avait permis de célébrer à la fois le cinquantenaire de la sécurité sociale et celui de l'ordonnance du 3 mars 1945 qui avait confié à l'Union nationale des associations familiales la tâche de représenter les familles, soulignant toutefois que ces anniversaires intervenaient dans un contexte particulièrement difficile pour les comptes sociaux.

Retraçant l'évolution de la politique familiale depuis 1945, il a rappelé qu'une telle politique avait été initialement fondée sur un objectif démographique. La politique familiale concernait ainsi tous les français, quel que soit le niveau de leurs revenus.

Les modifications profondes de la société, la généralisation des prestations familiales, le développement des prestations placées sous condition de ressources, ont toutefois infléchi sensiblement les objectifs initiaux.

Décrivant alors les acteurs de la politique familiale, il a souligné que l'Etat intervenait moins par la voie budgétaire que par ses actions fiscales et législatives. Les crédits budgétaires s'élèvent ainsi à 62,36 millions de francs pour 1996. Il a toutefois précisé que la place de l'Etat se trouvait désormais renforcée par la part grandissante de la solidarité nationale dans le financement des prestations familiales.

Il reste que 169,5 milliards de francs sont servis, par la caisse nationale d'allocations familiales, sous forme de prestations. Celles-ci sont, pour la moitié environ, placées sous condition de ressources.

Etablissant le bilan, très positif, de la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille, il a toutefois rappelé les difficultés conjoncturelles rencontrées par la branche famille en précisant, à cet égard, que le déficit attendu en 1995 serait de 13,27 milliards de francs.

Soulignant enfin les compétences très diversifiées des collectivités territoriales, il a rappelé que l'aide sociale à l'enfance constituait le tiers des dépenses sociales départementales et que l'action des communes s'adressait essentiellement à la petite enfance, en partenariat avec la caisse nationale d'allocations familiales.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a alors présenté le plan du Gouvernement du 15 novembre 1995 en rappelant les cinq mesures d'application immédiate retenues à cette occasion. Il a notamment regretté que l'intégralité de l'allocation pour jeune enfant soit placée sous condition de ressources.

S'agissant des mesures structurelles envisagées par le Gouvernement, il a exprimé les raisons qui le conduisaient à exprimer les plus vives réserves sur la fiscalisation des allocations familiales. Cette disposition devrait avoir pour conséquence d'assujettir à l'impôt sur le revenu environ 250.000 familles, qui perdraient ainsi un certain nombre d'avantages liés à la non imposition.

Le produit de cette fiscalisation devant, pour moitié, être consacré à des aménagements du barème au profit des familles modestes ou nombreuses, l'autre moitié devant aller à la CNAF, il a observé qu'un tel dispositif était neutre et s'est donc interrogé sur la nécessité et l'opportunité de sa mise en oeuvre. Il a exprimé sa préférence pour une refonte des prestations.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a alors présenté ses propositions.

Les unes visent à réorganiser les structures du mouvement familial et à renforcer leur rôle en leur permettant notamment de peser plus sûrement sur le contenu des émissions audiovisuelles.

Un tel renforcement passe aussi par une meilleure représentation de l'union nationale des associations familiales (UNAF) dans les caisses de sécurité sociale et dans les organes dirigeants du secteur éducatif et de la formation professionnelle et par l'affirmation du rôle de coordination des unions départementales.

Rappelant le déclin de la natalité, il a proposé de renforcer les objectifs démographiques de la politique familiale en recentrant les efforts sur les familles établies durablement en France.

Il a proposé, à cet égard, de réserver le bénéfice des allocations familiales, à caractère démographique, d'une part, aux seules familles, françaises ou étrangères, dont les enfants ont la nationalité française et, d'autre part, s'agissant des familles étrangères, il a suggéré que seules celles dont le chef exerçait une activité professionnelle puissent bénéficier des prestations, dès lors, comme c'est aujourd'hui la règle, qu'elles seraient établies depuis trois mois en France. Il a proposé de porter le délai de résidence à trois ans pour les familles qui ne répondraient pas à cette condition.

Il a souligné qu'une telle proposition était conforme à la fois au préambule de la constitution, qui dispose que la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement, et à nos obligations européennes, telles qu'elles résultent des arrêts Pinna de 1986 et 1989.

Il a alors proposé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique familiale par le projet de loi de finances pour 1996.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a estimé que l'accroissement du chômage et, d'une manière plus générale, l'âge tardif auquel les jeunes commençaient

aujourd'hui à travailler expliquaient en partie le déclin démographique. Elle a regretté que certaines prestations incitent les familles les plus défavorisées à la procréation. Elle a souligné l'importance qu'il y avait à mieux associer les collectivités locales à la mise en oeuvre des contrats enfance, en soulignant la volonté des caisses d'allocations familiales de renforcer l'encadrement de cette mise en oeuvre par la création de " relais enfance ".

Elle a regretté les effets fâcheux de la réforme récente de l'aide à la scolarité, désormais versée aux familles et non plus aux établissements.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a d'abord souligné que les représentants des collectivités locales n'avaient pas fait état auprès de lui des préoccupations des caisses d'allocations familiales. S'il a reconnu que certaines prestations pouvaient inciter à la maternité des femmes en difficulté, il a rappelé qu'en même temps l'obligation faite à une partie d'entre elles d'exercer une activité n'était pas propice au redressement démographique de la France.

**Mme Annick Bocandé** a souligné son attachement à une simplification des prestations familiales et à l'institution d'un véritable salaire parental, le rapporteur pour avis adhérant pleinement à ses propos.

**M. Charles Metzinger** a mis en exergue les convictions idéologiques qui le séparaient du rapporteur pour avis. Il s'est notamment opposé aux discriminations proposées, qui pourraient s'exercer aux dépens de certaines familles étrangères. Il a indiqué que le divorce n'était pas toujours un accident mais pouvait aussi résulter d'un libre-choix. Il a rappelé que la politique familiale ne se réduisait pas au seul service des prestations.

Il a regretté que la séparation des branches soit survenue au moment où la branche famille enregistrait de graves déficits.

Il a insisté sur la nécessité d'améliorer les équipements d'accueil de l'enfance.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a pris acte des divergences philosophiques ainsi observées par M. Charles Metzinger. Il a rappelé les efforts développés en matière d'équipement en faveur de l'enfance depuis plusieurs années.

Il a enfin précisé que la discrimination qu'il proposait s'appliquait seulement aux allocations à caractère démographique, à l'exclusion des prestations familiales servies sous condition de ressources, à caractère social.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a demandé au rapporteur pour avis de reprendre à son compte trois préoccupations :

- la nécessité de recentrer l'aide apportée aux familles sur le premier enfant ;
- alléger les normes qui bloquent actuellement le développement des contrats enfance ;
- privilégier le critère de l'activité professionnelle sur celui de la nationalité pour définir les conditions d'attribution des allocations familiales.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a rappelé que le troisième enfant méritait d'être aidé au moins aussi bien que le premier.

Il a admis la nécessité d'assouplir les normes.

Il a indiqué qu'il avait souhaité démontrer l'intérêt de la coexistence des critères d'activité et de nationalité pour l'attribution des allocations familiales.

**M. Alain Vasselle** a souhaité réserver son avis définitif sur la fiscalisation des prestations familiales jusqu'à la présentation de la réforme fiscale qui la mettra en oeuvre.

Il s'est rallié aux propos du président en ce qui concerne les conditions d'attribution des allocations familiales. Il a rappelé son vif intérêt pour l'allocation parentale de libre-choix.

**M. Bernard Seillier** s'est rallié aux propositions de M. Jean-Pierre Fourcade, président, en ce qui concerne le

premier enfant. Il a rappelé que le mouvement familial ne pouvait être confondu avec les corporatismes de toutes sortes.

Il a enfin souhaité qu'une étude soit réalisée sur la capacité d'épargne des familles nombreuses.

**M. Jacques Machet** s'est déclaré hostile à la fiscalisation des allocations familiales.

**M. Jean Madelain** a considéré que le développement de la natalité dépendait avant tout du climat créé par l'action publique.

**M. Georges Mazars** a insisté également sur la nécessité de renforcer les aides au premier enfant.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, répondant à ses collègues, a notamment indiqué qu'il convenait en effet d'éviter tout corporatisme dans l'action associative en faveur des familles.

Il a repris à son compte les propos tenus sur l'allocation parentale de libre-choix.

Il a enfin rappelé son attachement à la mise en oeuvre des "contrats enfance".

La commission a alors émis un **avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique familiale par le projet de loi de finances pour 1996.**

Puis la commission a procédé, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, à l'examen du rapport de **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis des crédits en faveur des personnes âgées** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.

A titre liminaire, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a observé qu'à bien des égards, 1995 resterait comme une année charnière pour la politique en faveur des personnes âgées. Elle a, en effet, commencé par l'instauration d'expérimentations en matière de dépendance dans douze départements. Elle s'est poursuivie avec l'annonce d'un projet de loi sur la prestation d'autonomie.

L'année 1995 a également été l'occasion d'une revalorisation exceptionnelle des retraites de 0,5 % dont le coût global pour l'assurance vieillesse est de 1,5 milliard de francs en année pleine.

Elle restera marquée également par les dispositions très complètes à l'égard des personnes âgées et des retraites contenues dans le plan du 15 novembre 1995.

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a ensuite examiné la contribution de l'Etat à la politique en faveur des personnes âgées.

Les crédits d'Etat s'avèrent relativement faibles, 453,76 millions de francs pour 1996 et sont, de plus, nettement en régression puisqu'ils baissent de 15 % et de 80 millions de francs.

Ces crédits se répartissent en quatre articles d'importance inégale et dont l'évolution oscille entre la pure stagnation et la baisse significative.

Tout d'abord, les crédits concernant le certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile (CAFAD) stagnent, ce qui peut sembler dommageable dans la mesure où la formation des personnels intervenant auprès des personnes âgées est une question importante.

Les dépenses non déconcentrées d'action sociale en faveur des personnes âgées baissent de près de 15 % à partir de montants déjà peu importants.

Les dépenses déconcentrées d'action sociale en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées augmentent globalement de 6,02 % mais les crédits concernant, au sein de cette ligne budgétaire, les personnes âgées sont très marginaux, et stagnent.

Enfin, évoquant le programme d'humanisation des hospices, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a constaté une baisse importante des crédits qui lui sont affectés, qu'il s'agisse des crédits de paiement (-15,65 %) ou des autorisations de programme (- 14,9 %).

A côté de ces crédits budgétaires, somme toute limités et en baisse, l'Etat aura aussi un rôle d'impulsion essentiel en la matière.

Par le biais de dispositions fiscales, d'autre part, il influe fortement sur la politique de maintien à domicile.

Le projet de loi de finances pour 1996 vient d'ajouter une nouvelle disposition à destination des personnes dépendantes hébergées en établissement : le taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 5,5 % sera désormais appliqué aux prestations liées à l'état de dépendance des pensionnaires des maisons de retraite.

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a ensuite analysé l'action des organismes de protection sociale.

Il a estimé que le fonds de solidarité vieillesse (FSV) était en perpétuelle mutation, aussi bien sur le plan de ses missions que de ses ressources.

En effet, l'intégralité de la dette cumulée en 1992 et 1993 doit faire l'objet d'un transfert du FSV à une caisse d'amortissement de la dette sociale. Les recettes du FSV devraient désormais aller à de vraies dépenses de solidarité, et notamment de la validation des périodes de chômage.

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a observé que, dans la mesure où ces validations étaient prises en charge sur une base forfaitaire variable, le pouvoir réglementaire disposait d'une variable d'ajustement très importante de l'équilibre du fonds sur laquelle le Parlement n'avait aucune prise.

Le FSV enregistrera une nouvelle recette, un prélèvement de 6 % à la charge des entreprises, assis sur la part patronale des contrats complémentaires de prévoyance. **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, s'est interrogé sur la pérennité de cette mesure.

Evoquant ensuite les actions menées par la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a

indiqué que la situation financière de la caisse avait été quelque peu modifiée par l'intervention au cours de cette année d'un certain nombre de décisions gouvernementales.

Du côté des recettes, elle a bénéficié de ressources supplémentaires du fait de la suppression de la remise forfaitaire de 42 francs sur les cotisations vieillesse.

Du côté des dépenses, les pensions ont bénéficié d'une revalorisation de 1,2 % au 1er janvier 1995 et d'une nouvelle revalorisation exceptionnelle de 0,5 %.

Pour 1996, le plan du 15 novembre 1995 a limité la hausse des pensions à la hausse des prix prévisionnels, soit 2,1 %, ce qui devrait se traduire pour la branche par des économies de 500 millions de francs en 1996 et 300 millions en 1997.

Compte tenu des effets de ce plan, le déficit de la branche vieillesse serait considérablement réduit, puisqu'il passerait de 14,37 milliards de francs à 2,93 milliards de francs en 1996.

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a fait observer que le report de la prestation d'autonomie posait des problèmes à la CNAVTS dans la mesure où certaines de ses prestations -comme la prestation de garde à domicile- avaient été créées pour suppléer l'absence d'une prestation autonomie. Or, la CNAVTS comptait bien, à l'occasion de la réforme engagée, procéder à une refonte globale de son système d'aide avec une meilleure articulation entre les différentes prestations y compris l'aide ménagère.

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a ensuite examiné les dispositions relatives aux personnes âgées dans le plan du 15 novembre 1995, et notamment l'accroissement de la cotisation maladie des retraités. Il a rappelé que les personnes âgées de 60 ans et plus, qui représentent 19,9 % de la population, entraînaient 42,2 % des dépenses médicales, alors même que leur taux de cotisation maladie était bien inférieur à celui des actifs. Il a

estimé qu'il était donc normal de rapprocher la contribution des retraités imposables de celle des actifs.

Il s'est félicité que la question des fonds d'épargne retraite soit enfin abordée, sans remettre en cause le principe de la répartition qui doit rester le socle intangible de notre système de retraite.

En conclusion, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a affirmé à nouveau la nécessité de lier l'intervention de la prestation d'autonomie en établissement à la mise en oeuvre d'une loi sur la réforme de la tarification des structures d'hébergement à destination des personnes âgées.

Il a estimé que le report de l'examen du projet de loi instituant la prestation autonomie laissait entier le problème de la dérive de l'allocation compensatrice, celui de son non-paiement en établissement de la part d'un certain nombre de départements, ainsi que celui du non-financement des lits de cure médicale pourtant autorisé par les comités régionaux de l'organisation sanitaire et sociale (CROSS) et qui finit par peser sur les départements.

Il a donc suggéré de prévoir des dispositions transitoires visant à résoudre ces problèmes.

Il a enfin jugé nécessaire de prolonger les expérimentations.

Après avoir félicité **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, pour la clarté de son rapport, **M. Charles Metzinger** a rappelé les difficultés résultant du vieillissement démographique et de la réduction des effectifs cotisant aux régimes de retraite. Il a estimé que la réforme des retraites adoptée sous le Gouvernement Balladur n'avait pu permettre d'assurer une véritable solidarité entre les générations. Il a rappelé son souhait de revaloriser les carrières les plus longues et les plus pénibles et d'accorder un départ anticipé à la retraite à taux plein, après quarante ans de cotisations.

Il s'est également prononcé en faveur d'une revalorisation des pensions de reversion. Après avoir rappelé son total désaccord avec l'institution de fonds de pension, il a regretté la baisse générale des crédits budgétaires destinés aux personnes âgées.

Il a rappelé que Mme Colette Codaccioni, ancien ministre de la solidarité entre les générations, avait justifié la baisse très importante des crédits d'action sociale aux personnes âgées par la création imminente de la prestation autonomie.

De semblables arguments avaient pu être invoqués pour justifier la réduction de 15 % des crédits destinés à l'humanisation des hospices. Il a proposé à la commission de déposer un amendement rétablissant tous les crédits qui avaient été supprimés dans la perspective de la création de la prestation autonomie.

**M. Jean Chérioux** a évoqué les problèmes rencontrés par les régimes spéciaux. Il a indiqué que leur réforme ne devrait pas mettre en cause le passé, mais aménager ces régimes pour l'avenir. Il a rappelé que le coût des régimes spéciaux pour le régime général n'était pas nécessairement dû aux règles applicables par ces régimes, mais qu'il résultait en grande partie de problèmes démographiques.

Il a rappelé la proposition, formulée par certains syndicats, de transformer les régimes spéciaux en régimes par point. Il a demandé au rapporteur pour avis s'il ne pourrait pas reprendre à son compte cette proposition.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a rappelé qu'il avait proposé une telle réforme au cours du débat sur la protection sociale qui s'était déroulé le 16 novembre dernier.

**M. Jean Madelain** a souligné l'ampleur des péripéties qu'avait déjà connues le fonds de solidarité vieillesse (FSV), malgré sa création récente. Il a observé qu'il conviendrait que la commission suive de près son évolution.

Evoquant les crédits d'humanisation des hospices, il a demandé au rapporteur pour avis de faire part au ministre du souhait très vif de la commission que des mesures de régulation budgétaire ne viennent pas les amputer en cours d'année.

**M. Jean-Louis Lorrain** a estimé que si les crédits d'Etat destinés aux personnes âgées connaissaient l'évolution soulignée par le rapporteur pour avis, le rôle financier des départements dans la prise en charge des personnes âgées augmenterait.

Il a estimé qu'il ne fallait pas prôner systématiquement une augmentation des crédits, mais exiger une amélioration qualitative des interventions de l'Etat sur le terrain.

**Mme Joëlle Dusseau** a confirmé que la diminution des interventions de l'Etat entraînait une augmentation de celle des départements. Elle a jugé cette évolution très négative car inégalitaire. Elle a estimé qu'il n'était pas acceptable que certaines lignes budgétaires mélangent des crédits destinés aux personnes âgées et des crédits destinés aux personnes handicapées.

Elle a jugé dangereuse cette confusion des genres, qui n'était pas, selon elle, que budgétaire.

Elle a vivement regretté que l'Etat s'engage pour certaines interventions dans des contrats Etat-régions puis se désengage avant même leur réalisation.

Elle a enfin interrogé le rapporteur pour avis sur les modalités de financement des lits de cure médicale.

**M. Bernard Seillier** a rappelé que les fonds de pension correspondraient à un troisième niveau de retraite. Il a indiqué que ce n'est que dans cette mesure que la majorité accepterait leur création.

**M. Georges Mazars** a regretté la diminution des crédits destinés aux comités départementaux des retraités et des personnes âgées (CODERPA). Les CODERPA constituent, en effet, selon lui, un très bon moyen pour favoriser

la participation des retraités à la vie sociale et publique. Il a souhaité que le report d'un an de la création de la prestation autonomie soit mis à profit pour créer des lits de cure médicale. Il s'est déclaré très sensible aux propositions du rapporteur pour avis concernant la nécessité de mesures provisoires en faveur des départements et la poursuite des expérimentations concernant la dépendance.

Regrettant la diminution des crédits destinés aux personnes âgées, il a souhaité que les services déconcentrés en soient informés afin que le déroulement de certaines actions, telles que des stages, ne soit pas interrompu.

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a pris acte des propositions de M. Charles Metzinger sur la question des retraites. Il a rappelé que chaque fois qu'existaient des possibilités budgétaires, des décisions favorables étaient prises.

Il a fait siens les propos de M. Bernard Seillier sur les fonds de pension. Il a rappelé que s'il regrettait l'évolution à la baisse de certains crédits budgétaires, il fallait surtout améliorer la qualité des interventions publiques.

Déclinant la proposition de M. Charles Metzinger de déposer un amendement rétablissant certains crédits, il a toutefois indiqué qu'il rappellerait au ministre la nécessité de financer l'ensemble des lits de cure médicale autorisés par les comités régionaux d'organisation sanitaire et sociale (CROSS). Le report constant de leur création pénalise en effet financièrement les départements.

Un débat entre **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, **Mme Joëlle Dusseau**, **MM. Charles Metzinger**, **Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, **Jean Chérioux** et **Jean Madelain**, s'est ensuite engagé sur les modalités de financement de la création et du fonctionnement des lits de section de cure médicale.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a indiqué à **Mme Joëlle Dusseau** que le retrait de l'Etat de certaines interventions pourtant prévues par des contrats de plan

ne correspondaient pas à un désengagement de la part de celui-ci.

Il a précisé que la direction du budget faisait le point chaque année sur l'utilisation réelle des crédits de paiement qui avaient été ouverts. Si ceux-ci n'étaient pas utilisés en fin d'année, ils étaient souvent repris par l'Etat à des fins de régulation budgétaire.

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, répondant à M. Jean Chérioux, s'est déclaré en accord avec sa conception de la réforme des régimes spéciaux. Il a indiqué qu'il mentionnerait dans son rapport la proposition de transformer ces régimes en régimes par point.

**M. Charles Metzinger** a indiqué qu'il appartenait aux partenaires sociaux de négocier sur ces sujets.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a observé que les régimes de l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et de l'Association des régimes de retraites complémentaires (ARRCO), pourtant gérés par les partenaires sociaux, étaient des régimes par point.

Il a souligné la faiblesse du montant des cotisations dans certains régimes spéciaux et a estimé que, pour ce qui les concernait, l'intervention de l'Etat était nécessaire.

**M. Charles Metzinger** a certes estimé cette intervention nécessaire, mais a jugé qu'il convenait de négocier avec les partenaires sociaux avant de prendre toute décision.

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, répondant à M. Georges Mazars, a estimé que la diminution des crédits des CODERPA ne remettait pas en cause leur existence. Il lui a indiqué qu'il évoquerait avec le ministre la question de l'interruption de stages, pour raisons financières, alors qu'ils ne sont pas terminés.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a estimé que le rapport de M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, devrait insister sur la nécessité de financer les 18.000 lits

de cure médicale déjà autorisés et qui correspondent à des besoins réels.

**Mme Joëlle Dusseau** a demandé si les expérimentations concernant la dépendance ne pouvaient pas être élargies.

**M. Jean Chérioux** a estimé qu'un tel élargissement serait techniquement difficile à réaliser dans un bref délai.

**M. Georges Mazars** a estimé que les difficultés des départements proviendraient une fois encore, cette année, du contrôle insuffisant de l'effectivité de l'emploi d'une tierce personne qui justifie le versement de l'allocation compensatrice.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a approuvé ces propos. Il a estimé qu'il serait souhaitable que le décret sur le contrôle de l'effectivité de l'aide d'une tierce personne soit modifié. La commission a adopté le principe du dépôt d'un amendement dans ce sens.

Sur proposition de **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux personnes âgées dans le projet de loi de finances pour 1996.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport de **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis des crédits en faveur des personnes handicapées** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.

**M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a indiqué que le budget de la politique en faveur des personnes handicapées s'élevait à 32,8 milliards de francs, soit 2,08 % du budget de l'Etat, contre respectivement 29,55 milliards et 1,99 % en 1995.

Sa progression est principalement imputable à celle de l'allocation aux adultes handicapés, ainsi qu'aux conséquences financières de la création de 2.750 places en centres d'aide par le travail (CAT).

**M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a observé combien ce budget était émietté entre plusieurs ministères.

Il a indiqué que la nomination d'un seul ministre, chargé à la fois du travail et des affaires sociales ainsi que celle d'un délégué interministériel aux personnes handicapées, chargé de coordonner les actions ne pouvaient qu'être appréciées positivement.

Il a ensuite évoqué les crédits et les dispositions consacrés à l'insertion sociale.

L'évolution des crédits de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) résulte de deux facteurs évoluant en sens contraire : d'une part, les conséquences de la revalorisation intervenue au 1er juillet 1995 et l'évolution du nombre des bénéficiaires, soit 2,425 milliards de francs et, d'autre part, les effets attendus de l'application de l'article 95 de la loi de finances pour 1994, soit 400 millions de francs d'économie.

Mais il a souligné combien, selon les informations dont il disposait, cette économie résultait d'une appréciation optimiste.

Par ailleurs, **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a noté l'importance de la montée en charge du complément d'autonomie, en nombre de personnes concernées (+ 32,86 %) et surtout en montant (+ 62,5 %).

Evoquant l'allocation compensatrice, il a mentionné l'aspect positif de la parution du décret du 6 mai 1995 sur la composition des commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) qui est maintenant équilibrée entre représentants de l'Etat et du département. En revanche, le décret du 27 janvier 1995 sur l'effectivité de l'aide n'est pas apparu totalement satisfaisant dans la mesure où la volonté du législateur semble n'avoir pas été totalement respectée.

**M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a ensuite examiné la situation des personnes handicapées

dans les établissements d'hébergement et celle des personnes qui bénéficient d'autres modes d'accueil.

Concernant les établissements, il apparaît que la circulaire du 27 janvier 1995 relative aux conséquences de l'amendement Creton n'a pas véritablement apporté de solution aux établissements concernés. D'autres problèmes restent insuffisamment traités comme celui posé par l'accueil des handicapés vieillissants avec l'insuffisance de places en maisons d'accueil spécialisé (MAS), celui des traumatisés crâniens ou encore l'absence de places pour enfants gravement handicapés. De plus, 1995 n'a pas encore vu la publication d'un statut des foyers à double tarification, ni celle d'un texte législatif sur la répartition des compétences entre collectivités et organismes en matière de handicap.

En revanche, **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a observé un certain nombre de points positifs, comme l'instauration d'un plan quinquennal dans chaque région visant à mettre en oeuvre un réseau de prise en charge des autistes quel que soit leur âge, et la publication de circulaires relatives à l'intégration scolaire des préadolescents et adolescents handicapés.

Concernant les autres modes d'accueil, **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a regretté que la loi du 10 juillet 1989 n'ait pas connu le développement qu'elle aurait pu connaître.

**M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a ensuite examiné l'évolution des crédits de l'insertion professionnelle.

Il a indiqué que les crédits en faveur des centres d'aide par le travail (CAT) croissaient de 5,6 %, grâce notamment à la création de 2.750 places nouvelles.

Sur le plan du financement des CAT, il a observé que, dans le droit fil des conclusions du rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances (IGAS-IGF) de novembre 1993, une procédure de réallocation des ressources plus juste et effi-

ce, comprenant une renégociation des conventions avec les CAT et un examen des dépenses de fonctionnement " au premier franc " serait mise en oeuvre pour la campagne budgétaire 1996.

Il a indiqué que les différents crédits consacrés, en 1996, aux ateliers protégés évoluaient d'une manière contrastée.

En effet, pour tenir compte de la création de 500 emplois pour 1996, les crédits destinés aux actions déconcentrées augmentaient de 3,6 %. En revanche, si les subventions d'investissement augmentaient bien, en crédits de paiement, de 15,62 %, les autorisations de programme baissaient de 13,05 %.

**M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a ensuite examiné l'évolution des crédits d'insertion en milieu ordinaire de production.

Il a regretté que les actions en direction du milieu ordinaire de production, qui bénéficiaient déjà de moyens peu importants, enregistrent une chute globale des montants qui leur sont affectés.

Il a aussi constaté la baisse d'un tiers des crédits consacrés aux équipes de préparation et de suite du reclassement professionnel (EPSR).

Ce désengagement de l'Etat est corrélé avec un accroissement de l'intervention de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH), menée dans le cadre de la convention Etat-AGEFIPH. Un des objectifs de cette convention est de couvrir l'ensemble du territoire avec au moins une EPSR par département et de remplir des contrats de placement.

Pour **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, cette initiative serait tout à fait louable, s'il n'y avait un glissement de la nature même de l'EPSR, de la tâche de préparation et de suivi de la personne très lourdement handicapée vers une tâche purement quantitative de placement. Ce phénomène semble tout à fait préoccupant

même si l'on comprend le souci d'efficacité qui guide l'AGEFIPH.

Par ailleurs, l'AGEFIPH a réduit très significativement, à compter du 1er octobre, sa prime d'insertion, qui passe de 30.000 à 15.000 francs pour l'entreprise et de 30.000 francs à 10.000 francs pour la personne handicapée. Cette réduction obéit essentiellement à des considérations financières dans la mesure où les dépenses d'intervention ont été, en 1995, supérieures à la collecte de fonds.

**M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a précisé qu'il serait particulièrement attentif aux conséquences de cette réduction du montant des primes à l'insertion. Il a indiqué qu'il examinerait si le cumul avec les aides existantes, en particulier le contrat initiative-emploi (CIE) serait de nature à compenser, pour les intéressés, la baisse de ces primes.

**M. Alain Vasselle** a estimé qu'il conviendrait de demander au ministre quelles étaient ses intentions en matière de double tarification pour les " foyers occupationnels ".

Il a observé que les personnes handicapées rencontraient d'importantes difficultés pour trouver une entreprise qui accepte de les embaucher, les employeurs préférant le plus souvent payer une taxe que de leur donner leur chance d'insertion. Il a estimé qu'il conviendrait de mettre en place un dispositif d'insertion très incitatif.

**M. Jean Chérioux** a évoqué les difficultés rencontrées par de nombreux petits établissements qui accueillent des personnes handicapées pour faire face aux charges financières nées de l'application de conventions collectives nationales.

Il a souligné le problème posé par l'accueil des handicapés vieillissants.

Il a interrogé le rapporteur sur le volume d'aide accordée aux personnes malades du Sida à travers le service de l'allocation aux adultes handicapés.

**M. Jean Madelain** a estimé que le rapporteur pour avis devrait demander au ministre de publier sans délai le décret concernant les foyers à double tarification. Il s'est interrogé sur l'ampleur des passages des meilleurs éléments des CAT vers les ateliers protégés, regrettant que les premiers freinent cette évolution normale du parcours des personnes handicapées.

**M. Jean-Louis Lorrain** a regretté l'existence d'une concurrence, notamment pour des marchés de sous-traitance, entre les CAT et des entreprises ou associations d'insertion.

Il a regretté les conséquences de l'augmentation du forfait hospitalier sur le revenu disponible des personnes handicapées hospitalisées.

Il a souligné les difficultés des familles pour faire face au coût des aides techniques aux personnes handicapées.

**Mme Joëlle Dusseau** a estimé que l'ensemble des besoins des personnes handicapées était loin d'être satisfait, qu'il s'agisse d'hébergement, d'activité professionnelle aidée ou d'insertion. Elle a souligné l'inadaptation des réponses trop globales, compte tenu de la diversité des problèmes du handicap.

Elle a souligné l'importance du nombre de nouvelles places en CAT, même si elle a regretté que leur financement ne soit peut être pas suffisant. Elle a demandé au rapporteur pour avis si l'on connaissait l'ampleur des besoins. Elle s'est également interrogée sur l'opportunité du dépôt d'un amendement tendant à mieux contrôler l'effectivité de l'aide par une tierce personne pour le versement de l'allocation compensatrice.

**M. Georges Mazars** a regretté que l'effort budgétaire devant permettre la création de 2.750 places de CAT ne soit pas assez important.

Il a rappelé que les personnes handicapées devraient parfois attendre un an avant de trouver une place en CAT. Il a souligné les effets pervers de l'insuffisance du nombre

de places et en particulier un recrutement de plus en plus sélectif dans les CAT.

Il a fait part de sa vive inquiétude à la suite de la diminution des crédits des EPSR, et indiqué qu'elle pourrait se traduire par des licenciements.

**M. Bernard Seillier** a demandé si la gestion de l'AGEFIPH pourrait être examinée par le Parlement lorsqu'il disposera de nouvelles compétences en matière de sécurité sociale.

**M. André Vezinhet** a souligné les difficultés de fonctionnement des COTOREP, et les retards dans l'instruction des dossiers qui pouvaient aller jusqu'à deux ans.

Il a indiqué que les problèmes posés par le vieillissement des personnes handicapées n'étaient pas résolus, l'accueil dans des maisons d'accueil spécialisées ne constituant qu'une réponse très partielle.

Il a estimé que le Gouvernement devrait prendre des mesures contraignantes en matière d'accessibilité des bâtiments et des transports publics.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a indiqué que le constructeur Renault avait finalement accepté de construire des autobus à plancher plat et que ceux-ci pouvaient désormais être acquis par les collectivités.

**M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il interrogerait le ministre sur la publication du décret sur les foyers à double tarification. Il a déclaré faire siens les propos des divers intervenants sur la nécessité de convaincre les employeurs d'embaucher des personnes handicapées sur le problème des handicapés vieillissants, sur les difficultés pour entrer dans un CAT, sur la compétition entre CAT et entreprises intermédiaires et sur les difficultés rencontrées par les petits établissements pour faire face aux dépenses de personnel résultant de l'application de conventions collectives.

Il a indiqué à M. Bernard Seillier que la réforme de la sécurité sociale ne donnerait pas de nouveaux pouvoirs au

Parlement concernant l'AGEFIPH et a répondu à Mme Joëlle Dusseau qu'il se concerterait avec M. Alain Vassel, rapporteur pour avis des personnes âgées, sur l'amendement concernant l'allocation compensatrice.

La commission a émis, sur proposition de son rapporteur pour avis, un **avis favorable à l'adoption des crédits en faveur des personnes handicapées.**

Puis, la commission a désigné **M. Claude Huriet** comme **rapporteur sur la proposition de loi n° 83 (1995-1996)** de MM. Jean-Pierre Fourcade et Claude Huriet, relative **aux conditions de développement des thérapies génique et cellulaire.**

**Mercredi 29 novembre 1995 - Présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président** - La commission a d'abord procédé à l'examen du rapport de **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis** des crédits en faveur du **travail et de l'emploi** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.

En préliminaire, **Mme Marie-Madeleine Dieulana** a regretté le manque de disponibilité de M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales, pour venir présenter son budget devant la commission des affaires sociales.

Après avoir souligné que le projet de budget consacré au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle s'inscrivait directement dans les priorités gouvernementales, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a présenté les crédits du ministère : 99,51 milliards, en augmentation de 5,7 % par rapport aux crédits ouverts en 1995. S'y ajoutent 38,8 milliards inscrits au budget des charges communes, en augmentation de 9,6 % par rapport à 1995 soit au total 138,2 milliards (+ 6,7 %).

Le rapporteur pour avis a ensuite souligné que l'augmentation substantielle des crédits correspondait essentiellement à la création du contrat initiative-emploi et à la

montée en puissance du dispositif d'exonération des charges sociales sur les bas salaires, adopté au mois de juillet.

Il a précisé que le budget 1996 s'inscrivait dans une évolution du marché du travail plus favorable que l'année dernière, avec une diminution de 152.800 demandeurs d'emplois et un taux de chômage de 11,5 % en septembre. Cette amélioration correspond aux 240.000 créations d'emplois attendues en 1995. Le rapporteur pour avis a cependant tempéré son propos en rappelant que le chômage avait repris sa hausse en août et en septembre. Il a également précisé que le budget avait été bâti sur des prévisions de croissance du produit intérieur brut en 1996 de 2,8 %, devant permettre la création de 300.000 emplois.

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a ensuite détaillé les mesures bénéficiaires de l'effort budgétaire et visant à favoriser l'insertion dans le secteur marchand : le contrat initiative-emploi auquel 11,63 milliards sont consacrés et qui rencontre un indéniable succès avec plus de 130.000 contrats signés à ce jour et la ristourne dégressive sur les cotisations patronales sur les bas salaires pour laquelle 36,5 milliards sont inscrits au budget des charges communes. Il a, à cette occasion, présenté l'article 69 de la loi de finances, visant, à titre expérimental, à fusionner l'exonération des cotisations d'allocations familiales et la ristourne dégressive en une ristourne unique dégressive, applicable en-dessous du plafond de 1,34 SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance).

Il a précisé qu'il proposerait sur cet article un amendement tendant à simplifier le dispositif lorsqu'il concernerait les emplois à temps partiel.

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a rappelé qu'au titre de l'allègement du coût de travail dans le secteur marchand avait également été institué un complément d'accès à l'emploi (CAE), s'ajoutant à l'aide au premier emploi des jeunes (APEJ). Il a constaté que ces dispositifs, auxquels d'ailleurs le Gouvernement ne consacrerait pas de crédits, sont destinés à favoriser l'insertion des jeunes dans le secteur marchand.

crait pas de crédits supplémentaires par rapport à 1995, ne rencontraient pas le succès escompté en raison sans doute de la forte attractivité du contrat initiative-emploi. Il a conclu la présentation des priorités gouvernementales en soulignant que 53 milliards de francs étaient consacrés à l'allègement de charges sociales.

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a ensuite exposé les actions auxquelles s'appliquait la rigueur caractérisant l'ensemble du budget ; trois raisons justifient, selon le Gouvernement, les baisses de crédits ou leur maintien au niveau actuel.

La première est que l'accent mis sur l'insertion dans le secteur marchand permet de réduire les dotations consacrées aux actions d'insertion dans les secteurs publics et non marchands. Cela concerne, notamment, les contrats emploi-solidarité, ramenés de 680.000 en 1995 à 500.000. A la diminution de leur nombre, s'ajoutent la réduction des taux de prise en charge et la suppression du fonds de compensation. En revanche, le nombre des emplois consolidés reste fixé à 20.000 ; 12 milliards sont consacrés à ces deux dispositifs. Des réductions du même ordre concernent des stages d'insertion et d'accès à l'entreprise (SIFE et SAE).

La reprise économique, qui conduit à une sous-utilisation des crédits, constitue la deuxième raison de leur réduction, par ajustement aux besoins constatés. Cela concerne notamment le chômage partiel, le temps réduit indemnisé de longue durée, la dotation de restructuration et les conventions de conversion. Les entrées en préretraite financées par les allocations spéciales du fonds national de l'emploi (ASFNE) diminuent également de 40.000 à 25.000 au profit des préretraites progressives qui augmentent de 23.000 à 28.000. Les actions expérimentales de réduction du temps de travail et le fonds partenarial sont également touchés par les restrictions budgétaires. Les crédits consacrés aux relations du travail stagnent ; mais on y constate des évolutions très contrastées : si les crédits consacrés à l'aide à la négociation et à

la formation des conseillers prud'hommes augmentent, en revanche les crédits consacrés à l'hygiène et à la sécurité diminuent dans de très fortes proportions.

Enfin, la recherche d'une plus grande efficacité dans l'utilisation des crédits justifie leur baisse dans les domaines de la formation professionnelle et des aides à la création d'emplois, notamment l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises (ACCRE), ou leur faible augmentation dans le cas du service public de l'emploi : cela concerne essentiellement l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Le réaménagement des modalités de versement de l'aide de l'Etat à l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), dans le cadre d'un accord signé le 5 octobre dernier, participe de cette volonté de rigueur budgétaire.

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a ensuite rappelé les grandes évolutions de la politique de l'emploi depuis quelques années, montrant dans quelles mesures les lois du 27 juillet et du 20 décembre 1993, prolongées par les lois du 4 août 1995 et par le présent projet de loi de budget, prenaient acte de ces évolutions.

L'Etat fait désormais porter ses efforts sur l'abaissement du coût du travail et délègue partiellement les autres instruments de la politique de l'emploi : aux régions, la formation, aux entreprises et aux partenaires sociaux, l'organisation d'une plus grande flexibilité du droit du travail. Cela se traduit par la multiplication d'accords novateurs concernant notamment l'utilisation des fonds de l'assurance chômage, l'aménagement du temps de travail, les conditions de négociation au sein de l'entreprise en cas d'absence de délégués syndicaux ou encore la signature de chartes pour le développement de l'emploi. Le législateur conserve un rôle d'impulsion, de contrôle et de sauvegarde de l'intérêt général.

Cette nouvelle orientation se traduit par une modification de la structure budgétaire, la plupart des grandes actions (formation professionnelle, travail-emploi, indemnisation du chômage et lutte contre l'exclusion) diminuant au profit de la seule insertion dans le secteur marchand.

Aux yeux du rapporteur pour avis, il y a là une évolution qui mérite d'être largement approuvée en ce qu'elle offre de nouvelles perspectives prometteuses à la politique de l'emploi.

Il a cependant assorti sa proposition d'avis favorable à l'adoption des crédits de quelques observations concernant les difficultés occasionnées aux établissements et aux associations employeurs de contrats emploi-solidarité (CES) par la réduction brutale de leur nombre, la baisse des aides aux conseils en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) et des petites et moyennes industries (PMI) ainsi que de l'ACCRE, et s'est inquiété des importantes réductions de crédits consacrés à la prévention des risques professionnels alors que l'on constate une reprise de la hausse des accidents du travail à partir du deuxième semestre 1994.

**M. Jacques Machet** s'est à son tour inquiété de la diminution des crédits consacrés aux contrats emploi-solidarité, considérant que le contrat initiative-emploi ne s'adressait pas totalement au même public.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a indiqué ne pas déceler de modifications notables de la politique de l'emploi par rapport aux années précédentes. Elle a critiqué l'instauration d'allègements de charges sociales sans contrepartie et a regretté que l'effort consenti en faveur de ces allègements se fasse au détriment d'autres actions et notamment du versement de la subvention d'équilibre à l'UNEDIC ou de la dotation de l'ACCRE.

Elle s'est inquiétée de l'absence de mesures vraiment efficaces en faveur des jeunes, l'apprentissage ne pouvant s'adresser qu'à une partie d'entre eux ; elle a, en outre,

craint l'émergence d'inégalités entre les régions en matière de formation des jeunes.

Elle a également souhaité savoir à combien s'élevaient les exonérations de charges non compensées par le budget de l'Etat, quel était le nombre de créations d'emploi induites par les allègements et quel serait le contenu des projets de loi sur le chèque emploi-service et sur le contrat d'initiative locale.

**M. Jean Madelain**, tout en admettant la nécessité de réduire le nombre de CES, s'est inquiété de la brutalité des restrictions, et a souhaité que des mesures de transition soient prévues.

**M. Jean Chérioux** s'est interrogé sur l'instauration de nouvelles aides au développement du temps partiel.

**M. André Vézinhet**, après avoir constaté que le projet de budget n'apportait pas de changements importants à la politique de l'emploi, a souhaité savoir ce que l'on entendait par dépenses " passives " d'indemnisation. Il a également rappelé la place importante tenue par les CES dans les établissements scolaires où ils occupent de véritables emplois.

**M. Roland Huguet** a indiqué que, dans le département du Pas-de-Calais, on ne décelait pas d'amélioration du marché du travail.

Il a reconnu que des limites devaient être posées au développement des CES mais qu'elles ne seraient pas faciles à faire admettre, d'autant que, pendant longtemps, les collectivités et les employeurs avaient été incités à en embaucher.

Il a également évoqué le projet intitulé " profession sport " qui permettrait dans son département de créer 50 emplois et a souhaité savoir si le ministère du travail pouvait lui apporter un appui.

En réponse, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a rappelé les raisons de la création, en 1989, des CES ; ceux-ci n'avaient pas pour vocation de pourvoir des

emplois durables, mais constituaient un moyen de réinsérer les bénéficiaires dans la vie active. Lui-même avait, à Montbéliard, organisé un système de formation à leur intention. Il a également indiqué qu'à plusieurs reprises les CES avaient été décontingentés sans que soit, sur le moment, prévu leur financement.

Il a précisé que l'allègement des charges non compensées s'élevait à 13,2 milliards de francs. A propos des créations d'emplois, incontestables depuis deux ans, il a reconnu que l'amélioration constatée sur un an n'était pas consolidée puisque le chômage avait repris sa hausse en août et septembre. La recherche de nouvelles voies pour la politique de l'emploi était donc toujours aussi nécessaire.

Il a indiqué que le projet de loi sur le chèque emploi-service serait examiné par la commission au mois de janvier et qu'on ne disposait pas d'informations précises sur le contrat d'insertion locale, dont l'initiative revenait au ministre délégué à la ville et à l'intégration.

A propos de l'ACCRE, le rapporteur pour avis a rappelé que la récente réforme avait pour but de lui conférer une plus grande efficacité. Les avis restent cependant partagés sur certaines de ses modalités et on ne peut exclure de nouvelles modifications.

A propos du temps partiel, qui bénéficie déjà d'avantages en matière de charges sociales, le rapporteur pour avis a précisé que les partenaires sociaux l'avaient inclus dans le programme de négociation sur l'aménagement du temps de travail.

Après un échange entre **M. Jacques Machet**, **Mme Joëlle Dusseau** et **M. Louis Souvet**, rapporteur pour avis, à propos du respect par les entreprises de l'obligation d'emploi des handicapés, **M. Pierre Lagourgue** a souhaité connaître la date de parution du décret sur le dispositif emploi dans les départements d'outre-mer.

Puis, la commission a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au travail et à l'emploi dans le projet de budget pour 1996**. Elle a

également adopté, après un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Jacques Bimbenet, président, Jean Madelain, Jean Chérioux et Mme Joëlle Dusseau**, un amendement proposé par M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, à l'article 69 du projet de loi de finances tendant à modifier, pour le temps partiel, les modalités de calcul de la ristourne unique dégressive.

La commission a ensuite entendu le **rapport pour avis de M. Jean Madelain**, sur les **crédits de la formation professionnelle** dans le projet de budget pour 1996.

**M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué que son appréciation de la politique menée en matière de formation professionnelle serait plus nuancée qu'en matière de politique de l'emploi, dans la mesure où la formation professionnelle se trouvait dans une phase transitoire. Plusieurs réformes ont, en effet, été engagées mais n'ont pas encore été conduites à leur terme, notamment parce qu'elles ne dépendent pas uniquement des pouvoirs publics et que des divergences de vue sont apparues entre les autres acteurs, essentiellement les acteurs privés.

Le rapporteur pour avis a rappelé que la formation professionnelle, depuis la loi quinquennale du 20 décembre 1993, s'inscrivait dans la logique de délégation déjà observée en matière d'emploi. C'est ainsi qu'il est davantage fait appel aux régions et aux entreprises pour la formation professionnelle des jeunes.

**M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a ensuite détaillé les modalités de transfert aux régions des formations qualifiantes des jeunes et, dans un cadre conventionnel, des formations préqualifiantes. Il a indiqué que sept régions avaient déjà conclu une convention et que onze autres s'apprêtaient à le faire en 1996.

Il a alors dressé un rapide bilan du nouveau dispositif d'accueil et de formation des jeunes de 16 à 25 ans, placé sous la double responsabilité de l'Etat et des Régions.

Il a indiqué qu'en 1994, pour une dépense totale de 15,8 milliards de francs, 950.000 jeunes avaient fréquenté des structures d'accueil, d'information et d'orientation et 708.000 avaient bénéficié d'une formation.

Il a ensuite recensé les principales structures intervenant à l'échelon régional dans le domaine de la formation professionnelle et a formulé trois observations.

Il a tout d'abord regretté le peu de succès des mesures prises en faveur des jeunes, l'APEJ et le CAE victimes du contrat initiative-emploi (CIE), qui rend d'autant plus difficile leur insertion sur le marché du travail.

Il a ensuite dressé un bilan des contrats de formation en alternance, observant cependant que le succès du contrat d'apprentissage pouvait être lié, pour partie, au caractère plus attractif des incitations qui lui avaient été attachées ; cela l'a conduit à regretter l'absence d'un véritable débat sur l'opportunité de privilégier un type de contrat plutôt qu'un autre. En conséquence, il a souligné l'urgence de la réforme des formations en alternance, faute de quoi les problèmes continueraient à s'accumuler et ne permettraient pas aux jeunes, exclus encore en trop grand nombre du marché du travail, de profiter de la reprise de la croissance.

Sa troisième observation a concerné le financement de l'apprentissage dont les mécanismes aboutissent à réduire les ressources à proportion de l'augmentation du nombre de contrats. Là encore, il a souligné l'urgence d'une réforme de ses modes de financement, trop complexes et insuffisants, et s'est félicité de l'annonce de l'examen, dans les semaines qui viennent, du projet de loi sur l'apprentissage par le conseil des ministres.

Il a également rappelé la mission confiée au comité d'évaluation des politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle initiale et continue qui devrait permettre de mieux connaître les conditions dans lesquelles s'effectue le transfert de compétences au profit des régions.

**M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a ensuite exposé les conditions dans lesquelles avait été réalisée la remise en ordre du système de collecte des contributions des entreprises à la formation professionnelle. Selon lui, cette réforme, impulsée par la loi quinquennale du 23 décembre 1993, est d'autant plus nécessaire que l'on confie davantage de responsabilités en matière de formation aux partenaires sociaux et aux entreprises.

Il a ainsi indiqué que, de 255 organismes collecteurs, le système de collecte avait été ramené, après négociation des partenaires sociaux, à 96.

Par ailleurs, la loi du 4 août 1995 est venue régler la question des " collectes captives " afin de permettre aux organismes régionaux interprofessionnels de recevoir une partie des fonds collectés.

**M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a également fait part d'une modification introduite par l'Assemblée nationale, créant un fonds mutualisé pour les excédents de trésorerie des organismes gérant le congé individuel de formation. Il s'est en outre félicité du renforcement des contrôles de l'Etat sur l'ensemble du système de la formation professionnelle.

Soulignant qu'au regard des réformes en cours, le budget de la formation professionnelle ne pouvait être qu'un budget d'attente sans orientations propres, **M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, en a cité les principaux chiffres.

Avec 32 milliards, la part de la formation professionnelle dans l'ensemble des crédits dont dispose le ministère passe de 20 à 18 %, en raison des orientations générales retenues pour l'ensemble de la politique de l'emploi.

La progression la plus importante (27,6 %) concerne les crédits d'exonération de charges sociales en faveur de l'apprentissage.

Quelques autres actions progressent légèrement : la dotation de décentralisation et la dotation de l'Association

nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ; toutes les autres diminuent : les crédits du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale, ceux consacrés à la rémunération des stagiaires et les crédits d'exonération de charges sociales des contrats de qualification.

**M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a également fait part de ses réserves concernant l'initiative prise par l'Assemblée nationale de réduire de 30 millions les crédits de l'AFPA, considérant que cet organisme, qui a signé un contrat de progrès en mars 1994, s'était engagé dans un processus de réforme qu'il convenait d'encourager. Il a aussi regretté que l'Assemblée nationale ait taxé les excédents de trésorerie des organismes paritaires agréés pour le congé individuel de formation (OPACIF) au moment même où l'Etat se désengageait totalement du financement du congé individuel de formation ; selon lui, il aurait été préférable de pousser ces organismes à mener une politique d'adaptation des salariés aux évolutions de leurs emplois.

En conclusion, tout en reconnaissant que les crédits consacrés à la formation professionnelle subissaient les effets de la rigueur budgétaire et de la nécessité de réduire les déficits publics, **M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a souhaité que ce soit l'occasion de réfléchir sur les moyens de rationaliser les dispositifs, extrêmement complexes, afin qu'ils gagnent en productivité et en efficacité. Il a d'ailleurs rappelé que l'Etat n'était pas le seul à financer la formation professionnelle puisque, par exemple en 1993, 131 milliards y avaient été consacrés, dont 61,8 par l'Etat, 6,6 par les régions, 8,1 par l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), 49,54 par les entreprises et 1,5 par les ménages.

En conséquence, il a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la formation professionnelle, assorti toutefois de quelques observations sur la nécessité de trouver des solutions au

financement de l'apprentissage et de définir rapidement une politique claire de formation en alternance.

**M. Jean Chérioux**, après avoir souligné la complexité du système de formation professionnelle, a souhaité en connaître les coûts de fonctionnement. Il a également rappelé le rôle essentiel des branches professionnelles dans la définition de la politique de formation.

**M. Bernard Seillier** a jugé inopportun le prélèvement de 30 millions sur la dotation de l'AFPA et s'est demandé s'il ne convenait pas de le rétablir dans son intégralité.

**M. Roland Huguet** a regretté que la formation professionnelle subisse les effets de la rigueur et s'est interrogé sur l'opportunité d'organiser en un tout cohérent la formation initiale et la formation continue. Il a, en outre, constaté qu'une part des difficultés actuelles venaient du manque d'emplois réservés aux gens peu qualifiés.

**Mme Joëlle Dusseau** s'est inquiétée des modalités du transfert de la formation professionnelle qualifiante des jeunes aux régions, craignant que ce transfert de charges ne s'accompagne pas d'un transfert équivalent de ressources.

Elle s'est également demandé si la région était bien l'entité adéquate pour définir la politique de formation professionnelle et a manifesté une grande inquiétude à propos de l'absence de perspectives d'insertion pour les jeunes sans qualification.

Elle a aussi regretté la baisse des crédits concernant les contrats de qualification. Elle a déploré que l'apprentissage dans le cadre des formations supérieures soit utilisé comme un moyen d'engager des personnes qualifiées à un moindre coût.

Elle a enfin manifesté ses réserves sur l'initiative prise par l'Assemblée nationale de réduire la dotation de l'AFPA alors même que l'association s'était engagée dans un processus de réforme en application du contrat de progrès.

**M. Jacques Machet** a rappelé le rôle pionnier du secteur agricole en matière de formation en alternance.

**MM. Roland Huguet et Jacques Bimbenet, président**, sont également intervenus à propos du développement de l'apprentissage pour l'obtention de diplômes de niveaux élevés.

En réponse, **M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a rappelé que le coût global de la formation professionnelle s'élevait en 1993 à 131 milliards, la décomposition de ces sommes, extrêmement complexe, pouvant être consultée dans le "jaune" formation professionnelle.

Il a reconnu que la branche professionnelle était essentielle dans la définition des qualifications, mais qu'il convenait de maintenir des formations polyvalentes indépendantes des branches.

Il a rappelé que le prélèvement de 30 millions sur les crédits de l'AFPA était à l'origine justifié par le mauvais fonctionnement de cet organisme, dénoncé par le Parlement depuis de nombreuses années. Néanmoins, à la suite de la signature du contrat de progrès, il était indéniable que l'association avait entrepris de se réformer. Le prélèvement de 30 millions pouvait être interprété comme un léger rappel à l'ordre. Il est évident qu'il gênera les responsables de la réforme sans toutefois remettre en cause cette dernière.

**M. Bernard Seillier** a souhaité que la commission manifeste, sans cependant déposer d'amendement, son regret de voir ainsi amputés les crédits de l'association.

**M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a ensuite justifié la baisse des crédits consacrés aux contrats de qualification par le détournement de cette mesure de son objectif initial. Il a, en outre, reconnu que les incitations ne suffisaient pas à attirer les jeunes dans certaines professions, sans doute en raison du faible niveau de rémunération ou de la mauvaise image de la profession, et s'est déclaré favorable à la levée des frontières entre formation initiale et formation continue, ce qui aurait

d'ailleurs l'avantage indirect de régler le problème des universités.

A propos du transfert des formations qualifiantes ou préqualifiantes aux régions, il a indiqué que les crédits étaient réévalués comme la dotation générale de décentralisation ou comme l'indiquait la convention signée avec l'Etat. Il a cependant admis que l'évolution des crédits ne suivrait pas une éventuelle augmentation des effectifs à former. Selon lui, il appartient à la région de choisir les actions qu'elle entend privilégier. Celle-ci constitue d'ailleurs un bon niveau de décision pour définir la politique de formation, car elle est plus proche des besoins que l'Etat et reste au contact des départements et des communes.

Enfin, il a déclaré partager les inquiétudes de plusieurs commissaires à propos de l'absence de dispositifs efficaces en faveur des jeunes sans qualification, à ceci près cependant que le dispositif d'accueil fonctionnait avec une certaine efficacité.

Puis, la commission a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la formation professionnelle** dans le projet de budget pour 1996.

**Jeudi 30 novembre 1995 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, sur le **projet de loi autorisant le Gouvernement**, par application de l'article 38 de la Constitution, à **réformer la protection sociale**.

**M. Jacques Barrot** a indiqué que le projet de loi d'habilitation était conforme au plan de réformes sur la protection sociale proposé par le Premier ministre mais ne prédéterminait pas dans le détail le contenu des ordonnances qui seraient préparées en concertation avec les commissions compétentes du Parlement.

Il a précisé d'emblée que les régimes spéciaux n'étaient pas concernés par les ordonnances, contrairement à certaines rumeurs. Une commission présidée par M. Dominique Le Vert venait d'être chargée de faire des propositions dans le délai de quatre mois sur leur adaptation afin de préserver leur avenir.

Puis, il a rappelé les grandes lignes du plan de réforme en mettant l'accent sur l'importance de la réforme constitutionnelle visant à renforcer le rôle du Parlement, véritable " clé de voûte " du nouveau système de protection sociale et dont le texte a déjà été transmis au Conseil d'Etat.

Il a confirmé que le projet de loi d'habilitation sur les ordonnances serait examiné le 7 décembre à l'Assemblée nationale et le 14 décembre au Sénat. Quant aux ordonnances, les deux premières, relatives au remboursement de la dette sociale et aux mesures immédiates de rééquilibrage financier, interviendraient entre la fin du mois de décembre et le début du mois de janvier, les trois autres concernant la réforme hospitalière, les mesures de maîtrise médicalisée et l'organisation des caisses seraient adoptées avant la fin du mois d'avril.

Il a rappelé à cet égard qu'il viendrait présenter chacune d'entre elles aux membres de la commission et recueillir ainsi leurs suggestions.

La réforme constitutionnelle, qui devrait venir à l'ordre du jour du conseil des ministres du 13 décembre prochain, pourrait être examinée par le Parlement dès le mois de janvier.

Il a évoqué également les trois projets de loi qui devraient être déposés au cours du premier semestre 1996 concernant respectivement le régime universel d'assurance maladie, le développement de l'épargne retraite et la réforme fiscale sur les prélèvements obligatoires.

Puis, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a demandé s'il y aurait un projet de loi sur les régimes spé-

ciaux à l'issue des travaux de la commission Le Vert. Il a obtenu une réponse positive du ministre sur ce point.

**M. Charles Descours** a interrogé notamment le ministre sur les modalités de consultation de la commission des Affaires sociales sur les ordonnances, sur l'apparente contradiction entre les objectifs définis par le Premier ministre et l'ouverture de crédits par le projet de loi de finances pour 1996 qui ont eu pour effet d'anticiper de cinq ans le départ à la retraite des personnels des services pénitentiaires ; sur le plafond de revenus des mesures prenant en compte " la situation matérielle " des familles, ainsi que sur le champ d'application et la portée des contrats d'objectifs dans le domaine sanitaire ; sur le décalage entre la volonté de décentralisation du système sanitaire et la nouvelle chaîne des responsabilités étroitement dépendante de l'Etat ; sur les raisons de l'élargissement des mesures d'apurement de la dette sociale à la Caisse nationale d'assurance maladie des non salariés (CANAM) ; sur les différences entre la contribution au remboursement de la dette sociale (RDS) et la contribution sociale généralisée (CSG) après l'élargissement de son assiette, et enfin, sur la portée de l'article 2.

**M. Jacques Barrot, ministre,** a indiqué que la mesure concernant les personnels pénitentiaires répond à un engagement visant à permettre l'alignement de la situation de ces derniers sur celle des policiers et qu'elle relevait du code des pensions civiles et militaires. Il a estimé prématuré de répondre aux questions relatives au système de santé tant que le dispositif des agences régionales n'aurait pas été arrêté tout en insistant sur la nature contractuelle des liens qui devraient unir les différentes structures et la nécessité de procéder à une réflexion en profondeur afin de ne pas superposer celles-ci. Il a admis que les conseils d'administration des hôpitaux devraient peut-être avoir des compétences élargies et qu'il faudrait éviter une organisation trop pyramidale des pouvoirs. Sur l'allocation parentale pour jeune enfant (APJE), il a rappelé que le plafond de ressources existait au-delà

de l'âge de trois mois et que le Gouvernement prévoyait seulement de l'étendre à la période allant du troisième mois de grossesse au troisième mois suivant la naissance. Le rééquilibrage permettra par ailleurs l'accélération de l'application de la loi famille et le renforcement de l'action sociale des caisses. Il a justifié l'élargissement de l'apurement financier au régime d'assurance maladie des non salariés non agricoles par sa situation de trésorerie. Il a enfin indiqué que l'article 2 garantirait la date d'effet de certaines mesures, notamment financières, au 1er janvier 1996 quels que soient les délais d'adoption de la loi d'habilitation.

A cet égard, **M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat chargé de la santé et de la sécurité sociale**, a souligné que le Sénat pourrait améliorer la rédaction de cet article.

**M. Jean Chérioux** s'est félicité que le plan de réforme de la protection sociale ne prévoit pas de placer les allocations familiales sous conditions de ressources. Il a vivement regretté que le Gouvernement n'adopte pas la même position au sujet de l'allocation pour jeune enfant, qui est une prestation à visée démographique. Il a interrogé le ministre sur les modalités de fiscalisation des allocations familiales ainsi que sur la représentation des familles au sein des conseils d'administration des caisses vieillesse et d'assurance maladie.

Il a observé que, si le projet de loi de finances tendait à aligner le régime de retraite des personnels pénitentiaires sur celui des policiers, rien n'excluait que la réforme de la protection sociale modifie dans quelques mois ce même régime des policiers.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, a indiqué que l'allocation pour jeune enfant n'était dispensée sans condition de ressources qu'avant l'âge de trois ans. Il a accepté de mieux examiner les plafonds de ressources prévus par la réforme.

Il a indiqué que l'assujettissement à l'impôt des allocations familiales serait réalisé dans le cadre de la réforme

fiscale. Il a rappelé que les familles modestes seraient épargnées et que cet assujettissement ne pourrait avoir pour effet de rendre imposables des familles qui ne l'étaient pas actuellement. Il a aussi rappelé que le produit de l'imposition des allocations familiales serait affecté à la branche famille.

Il a envisagé l'éventualité de demander un rapport annuel préparé par l'Union nationale des associations familiales pour permettre de faire le point sur ces questions.

Il a rappelé que les grandes réformes de la sécurité sociale avaient été réalisées par ordonnances. Il a justifié cette méthode par la volonté de prendre des mesures courageuses, nombreuses et audacieuses.

**M. Roland Huguet** lui a fait part de son incompréhension totale sur la procédure des ordonnances puisqu'il y aurait quand même consultation des commissions parlementaires. Il l'a interrogé sur le coût de l'assujettissement des allocations familiales à l'impôt sur le revenu et a déploré le report de la mise en place de la prestation d'autonomie.

Il a estimé à six milliards de francs le produit de la fiscalisation des allocations familiales : trois milliards de francs seraient utilisés afin d'aménager le barème de l'impôt, les trois autres milliards étant affectés à la branche famille.

Il a indiqué qu'il ne connaissait pas encore le calendrier d'examen par le Parlement du projet de loi sur la prestation autonomie. Il a estimé qu'un examen au cours du premier semestre permettrait à la fois de respecter les orientations fixées par le Premier ministre, de faire une réforme de grande ampleur instituant une prestation aussi bien pour le maintien à domicile que pour l'hébergement en établissement, et de donner aux départements le temps nécessaire pour s'adapter à cette nouvelle donne.

**M. Alain Vasselle** a affirmé que la réforme fiscale ne devrait pas pénaliser les classes moyennes. Il a rappelé

que de nombreux jeunes ménages issus des classes moyennes hésitent aujourd'hui à avoir des enfants, pour des raisons économiques.

Il a interrogé le ministre sur l'opportunité de maintenir dans le projet de loi d'habilitation la précision selon laquelle le déficit de la CANAM ne serait inclus que " le cas échéant " dans la dette isolée dans la caisse d'amortissement.

Il a demandé au ministre de préciser les intentions du Gouvernement en ce qui concernait le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, a fait siens les propos tenus par M. Alain Vasselle au sujet des classes moyennes. Il a indiqué que le fonds de solidarité vieillesse devait être consacré exclusivement à la prise en charge de prestations de solidarité. Il a observé qu'il existait cependant d'autres tentations au sein d'un autre ministère, mais qu'il convenait de n'y pas céder.

**M. Jean-Louis Lorrain** a indiqué au ministre que le régime d'Alsace-Moselle était équilibré et que l'on s'orientait vers une baisse des cotisations. Il lui a demandé si la sécurité sociale ne pourrait pas s'inspirer de cet exemple.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des Affaires sociales**, a estimé que M. Jean-Louis Lorrain avait raison. Quand des institutions ont fait leurs preuves, il faut en effet s'y référer. Il a souhaité, à cet égard, que des expérimentations soient mises en place.

**Mme Michelle Demessine** s'est insurgée contre la méthode autoritaire du Gouvernement qui l'amenait à recourir aux ordonnances. Elle a estimé inconcevable que celui-ci refuse d'écouter des millions de Français en grève et s'attaque aux chômeurs et aux plus démunis. Elle a indiqué que la taxation du capital au même taux que celui qui est actuellement appliqué aux revenus du travail permettrait de dégager plus de 70 milliards de francs.

Elle a estimé que l'assujettissement des allocations familiales à l'impôt sur le revenu aboutissait, de fait, à soumettre leur bénéficiaire à des conditions de ressources.

Elle a regretté de n'avoir pu entendre, en commission, le ministre du travail et des affaires sociales au sujet des crédits de son ministère.

Elle a enfin rappelé que de nombreuses personnes bénéficiaires d'un contrat emploi-solidarité seraient confrontées au problème de son renouvellement compte tenu des restrictions budgétaires et que l'Etat remettait en cause sa prise en charge du dispositif.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, a indiqué à Mme Michelle Demessine que l'assiette de la nouvelle contribution RDS (remboursement de la dette sociale) comprendrait les revenus du patrimoine à hauteur de 20 % alors que la contribution sociale généralisée (CSG) ne les intégrait qu'à hauteur de 7 %. Aller au-delà serait prendre des risques majeurs pour l'avenir de l'épargne.

Il a regretté de n'avoir pas pu présenter à la commission les crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et que les peurs des citoyens face à la réforme de la sécurité sociale soient alimentées par des fausses rumeurs ou des éléments de désinformation déli-  
bérée.

Evoquant les contrats emploi-solidarité, il a déclaré que des problèmes importants auraient pu naître en l'absence de la " rallonge " de 35.000 contrats supplémentaires qui avait été accordée. Il a indiqué que le projet de loi contre l'exclusion irait plus loin, grâce notamment à " l'activation " des dépenses du RMI.

**M. Dominique Leclerc** a indiqué que la réforme de la sécurité sociale était urgente. Il a estimé qu'il fallait absolument lutter contre les abus, sans montrer du doigt telle ou telle catégorie.

**M. Jacques Machet** a encouragé le ministre en lui disant que " quand on est dans le même bateau, il faut que l'on s'aide ".

**M. Louis Boyer** a estimé que la réforme se heurtait à la conjonction des égoïsmes. Il a regretté que les conducteurs de train d'aujourd'hui, qui ne vivent pas une vie aussi difficile que les conducteurs d'anciennes machines, souhaitent cependant bénéficier des mêmes avantages que leurs aînés.

Il a jugé nécessaire une meilleure évaluation des activités hospitalières, indiquant que la densité en personnels de services hospitaliers ayant une activité identique allait du simple au double. Il a estimé qu'une réflexion tendant à résoudre ces anomalies était au moins aussi urgente que celle qui était menée sur la composition des conseils d'administration.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, a fait siens les propos des trois derniers orateurs.

Puis, la commission a désigné **M. Jacques Machet** comme **rapporteur** pour la **proposition de loi n° 56 (1995-1996)** de M. Edouard Le Jeune, tendant à faire **bénéficier les familles des allocations familiales à partir du premier enfant**.

Le compte rendu des auditions des représentants des organisations syndicales sur le projet de loi portant réforme de la protection sociale du 1er décembre 1995 sera regroupé avec les auditions auxquelles procédera la commission sur le même sujet le 5 décembre prochain.

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

**Samedi 25 novembre 1995 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. Au cours d'une séance tenue dans la matinée, la commission a examiné trois amendements du Gouvernement tendant à modifier le texte de la première partie du projet de loi de finances pour 1996, résultant de la première délibération du Sénat.**

Elle a successivement donné un avis favorable à un amendement du Gouvernement à l'article 14, tendant à rétablir une augmentation uniforme de 13 centimes par litre des taux de la taxe intérieure de consommation perçue sur les principaux carburants, à un amendement du Gouvernement à l'article 16 supprimant la disposition permettant aux organismes collecteurs du 1 % logement de distribuer des prêts à taux zéro, à un amendement du Gouvernement supprimant l'article 22 quater, permettant un relèvement du prélèvement opéré sur la Française des jeux et affecté au fonds national de développement du sport.

La commission s'en est ensuite remise à la sagesse du Sénat sur les crédits du **budget du logement pour 1996**, dont le vote avait été précédemment réservé, et a décidé de recommander au Sénat l'adoption des **crédits du budget de l'intérieur : décentralisation pour 1996**, dont le vote avait été précédemment réservé.

Enfin la commission a adopté les articles 68 ter (réintégration au sein du budget général des recettes et des dépenses extrabudgétaires des administrations d'Etat) et 68 quater (inscription des crédits de l'article 5 de la loi du 17 août 1948 dans l'état récapitulatif des fonds de concours) introduits par l'Assemblée nationale et ratta-

**chés aux crédits de l'économie et des finances : services financiers.**

**Mardi 28 novembre 1995 - Au cours d'une séance, tenue dans la soirée, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président,** la commission s'est, tout d'abord, prononcée sur des articles rattachés introduits par l'Assemblée nationale.

Elle a adopté l'article 64 bis (indexation sur les prix du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant) et l'article 64 ter (institution d'un plancher minimal pour l'allocation de préparation à la retraite des anciens combattants d'Afrique du Nord) rattachés aux crédits des anciens combattants, l'article 66 bis (publication d'un document retraçant l'effort financier de l'Etat en faveur des P.M.E.) rattaché aux crédits du commerce et de l'artisanat, ainsi que l'article 68 bis (relèvement du taux de la taxe d'atténuation des nuisances sonores) rattaché aux crédits de l'environnement.

Puis, la commission a procédé à l'examen des amendements relatifs aux crédits de l'agriculture et à l'article 60 rattaché.

Après un large débat au cours duquel sont intervenus **MM. Christian Poncelet, président, Alain Lambert, rapporteur général, Joël Bourdin, rapporteur spécial, et Jacques-Richard Delong, Roger Besse, Gérard Miquel, Roland du Luart, Michel Moreigne et René Ballayer,** la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° II-12 présenté par M. Roger Rigaudière.

Elle a ensuite émis un avis favorable sur les amendements n<sup>os</sup> II-26, II-27, II-28 et II-29 présentés par le Gouvernement.

Puis la commission a émis, à l'article 60 (augmentation de la contribution des communes forestières au financement de l'office national de la forêt), un avis défavorable

sur l'amendement n° II-12 présenté par M. Fernard Tardy et les membres du groupe socialiste et apparentés et n° II-18 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen, qui ont tous deux pour objet de supprimer cet article.

Enfin, la commission a décidé, à la suite d'une communication de M. **Christian Poncelet, président**, et en se fondant sur l'article 46, alinéa 2, du Règlement du Sénat, de déclarer recevables d'éventuels amendements dont l'objet serait de rétablir, à hauteur de leurs montants initiaux, les crédits budgétaires réduits ou annulés par l'Assemblée nationale. Toutefois, la commission a décidé d'émettre un avis défavorable sur les amendements de ce type.

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

**Mardi 28 novembre 1995 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** La commission a procédé à l'audition de **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, sur les crédits de son ministère pour 1996.**

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation,** a tout d'abord souligné que, près de quinze ans après la loi de décentralisation, les collectivités locales avaient pleinement démontré non seulement leur capacité d'assumer de nouvelles compétences, mais aussi leur aptitude à mener des politiques dynamiques et innovantes.

Il a néanmoins fait observer que les responsables locaux étaient à juste titre préoccupés par les contraintes croissantes que représentaient un contexte économique et social difficile, des législations de plus en plus exigeantes dans des domaines aussi sensibles que la protection de l'environnement ou l'action sociale, une imbrication des responsabilités qui faisait parfois intervenir plusieurs niveaux de décision et enfin, dans de nombreux cas, le niveau insuffisant des ressources.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation,** a indiqué que, face à toutes ces contraintes, il entendait mettre en oeuvre une démarche à la fois pragmatique et concrète fondée sur un esprit d'ouverture et de dialogue.

Puis, présentant le pacte financier proposé par l'Etat aux collectivités locales dans le cadre du projet de loi de finances, **M. Dominique Perben, ministre de la fonc-**

**tion publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a rappelé que la discussion budgétaire intervenait dans un contexte particulièrement difficile où s'imposait la nécessité de réduire les déficits publics mais aussi de maintenir l'effort budgétaire en faveur de la lutte pour l'emploi. Il a souligné que, dans ce contexte, le pacte financier permettait de stabiliser les règles du jeu pendant une période de trois ans.

Le ministre a fait valoir que ce pacte financier consistait à substituer à une logique d'indexation individuelle des dotations une approche plus globale dans le cadre de deux périmètres. Il a précisé que le premier périmètre, qui correspondait aux dotations dites actives, portait sur un total de 150 milliards de francs et comprenait la dotation globale de fonctionnement, la dotation globale d'équipement ainsi que les dotations compensant les transferts de compétences et la dotation de compensation de la taxe professionnelle, ce périmètre évoluant comme l'indice prévisionnel des prix.

Le second périmètre comprendra l'ensemble des autres mesures de compensation de dégrèvements et d'exonérations dont l'évolution avait été très dynamique ces dernières années. Il a précisé que le montant de ces compensations évoluerait principalement en fonction des décisions que les pouvoirs publics seraient conduits à prendre en matière de fiscalité locale.

Enfin, le ministre a noté que le fonds de compensation de la TVA et le prélèvement sur les amendes de police, dont l'évolution obéissait à des logiques spécifiques, ne seraient pas intégrés dans ces deux périmètres.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a alors reconnu que ce pacte de stabilité aboutirait à une progression des concours financiers de l'Etat moins forte que celle qui aurait résulté de l'application des règles antérieures. Il s'est néanmoins déclaré persuadé que, dans

un contexte budgétaire difficile, il constituait la seule solution conforme aux grands principes de la décentralisation.

Rappelant qu'au sein de l'enveloppe des dotations dites « actives », le régime de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement intégrait à nouveau dans l'indice une part de la croissance du produit intérieur brut, il a souligné que le pacte permettrait de poursuivre l'effort de péréquation et de solidarité financière entre communes.

Il a fait valoir que les nouvelles marges de manoeuvre ainsi dégagées permettraient d'engager, dès 1996, une réforme de la dotation de solidarité urbaine afin d'améliorer le dispositif en vigueur au profit des communes connaissant une situation difficile. Il a également souligné que ces marges de manoeuvre permettraient d'assurer une progression satisfaisante de la dotation de solidarité rurale. Il a fait part de son souhait d'évoquer ces différents sujets très prochainement devant le comité des finances locales et devant le Parlement.

Puis, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a fait observer que la démarche proposée par le Gouvernement favorisait une clarification du débat financier entre l'Etat et les collectivités locales. Ainsi, il a noté que le projet de loi de finances permettait de distinguer très clairement, d'une part, les ressources acquises aux collectivités locales et, d'autre part, les efforts financiers supplémentaires consentis par l'Etat en raison des décisions ayant une incidence sur les budget locaux. Il a ainsi rappelé que le projet de loi de finances prévoyait que l'augmentation de 67,5 millions de francs, portée à 97,5 millions de francs par le Sénat, et destinée à compenser la suppression de la franchise postale, s'effectuait en dehors du périmètre des dotations actives.

Le ministre a par ailleurs fait valoir que le Gouvernement avait prévu la répercussion immédiate dans le taux de remboursement de la TVA aux collectivités locales de l'impact de la hausse du taux normal de cette taxe.

Puis, indiquant qu'il était conscient de la préoccupation des élus locaux concernant les charges supplémentaires indirectes induites par les décisions de l'Etat, qualifiées aussi de charges « rampantes », **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a jugé nécessaire de clarifier cette question. Il a néanmoins fait valoir qu'il pouvait être difficile d'évaluer le caractère plus ou moins direct de certaines décisions du Gouvernement sur les collectivités locales et d'en quantifier les effets.

Le ministre a par ailleurs rappelé que le Gouvernement avait accepté, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances par le Sénat, que la réduction opérée sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle soit allégée à hauteur de 300 millions de francs.

Présentant ensuite les principaux objectifs de la politique qu'il souhaitait conduire en concertation avec les élus, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a, en premier lieu, jugé nécessaire de faire progresser le difficile dossier de la fiscalité locale.

Faisant part de ses convictions dans ce domaine, il a tout d'abord souhaité que soient évités les schémas trop abstraits et que soient maintenues à chaque niveau de collectivité locale des ressources suffisamment diversifiées et stables en évitant une spécialisation excessive. Il a en outre jugé nécessaire une réflexion sur la situation actuelle caractérisée par la prise en charge de plus en plus grande par l'Etat, sous la forme de mécanismes de compensation, d'une fraction de plus en plus importante de la fiscalité locale. Il a estimé que cette situation, qui faussait les relations financières entre l'Etat, le contribuable local et les collectivités locales, était source de complexité et aboutissait à masquer les responsabilités.

Enfin, le ministre a considéré que l'opération de révision des valeurs locatives, pour laquelle le ministre de l'économie et des finances avait envisagé un report de

l'incorporation dans les rôles d'imposition de 1997 à 1998, devrait être menée à bien. Indiquant qu'il serait très attentif aux observations qui lui seraient présentées par la commission sur cette question, il a souligné que si cette révision était indispensable dans un but de justice fiscale, elle aurait néanmoins des conséquences importantes.

**Puis, M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation,** a fait observer que le travail déjà accompli en matière d'intercommunalité devrait être poursuivi. Rappelant les nombreuses initiatives menées au plan local, il a considéré que la législation actuelle pourrait être simplifiée dans le sens d'une plus grande efficacité. Il a par ailleurs indiqué qu'il souhaitait engager une concertation avec les élus sur la base d'un rapport intermédiaire qui précéderait le rapport programmé pour le mois d'août 1996 par la loi d'orientation du 4 février 1995.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation,** a, enfin, indiqué qu'il souhaitait poursuivre la démarche engagée par ses prédécesseurs en matière de clarification des compétences. Soulignant sa volonté de pragmatisme, il a fait part de son souhait de régler avant tout les difficultés pratiques qui existaient dans des domaines où les responsabilités des uns et des autres étaient de plus en plus enchevêtrées.

Le ministre a jugé que, de préférence à une doctrine globale, il était nécessaire de traiter chacun des grands domaines de compétence en fonction de ses spécificités propres. Il a considéré qu'avant de réfléchir à la redéfinition de nouveaux blocs de compétences, il était nécessaire, au préalable, dans beaucoup de secteurs, de s'interroger sur les pouvoirs juridiques respectifs de l'Etat et des collectivités locales qui nécessitaient des clarifications préalables. Enfin, il a fait valoir que la réflexion sur les compétences ne saurait être dissociée de la poursuite de la clarification financière entre l'Etat et les collectivités locales.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, après avoir rappelé que 896 communes comptaient plus de 10.000 habitants, s'est étonné que, dans le cadre du nouveau dispositif prévu pour la dotation globale d'équipement, seulement 42 d'entre elles soient éligibles. Il a, en outre, souhaité avoir des assurances sur le fait que la sincérité des budgets des communes, qui avaient intégré les recettes de la première part de la dotation globale d'équipement, ne serait pas mise en cause en cas de report de crédits. Puis, rappelant que 677 communes de plus de 10.000 habitants étaient éligibles à la dotation de solidarité urbaine, il a fait valoir que toute réforme de cette dotation impliquait une certaine prudence. Soulignant, par ailleurs, la préoccupation légitime des élus locaux concernant la multiplication des charges « rampantes », il s'est inquiété du sort qui serait réservé à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) à compter de 1997. Enfin, approuvant la volonté d'encourager l'intercommunalité, il s'est interrogé sur les efforts consacrés aux groupements de communes dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement.

**M. Paul Girod**, après avoir rappelé que le pacte de stabilité n'avait pas été accepté par les associations d'élus locaux, a souligné que la multiplication des charges « rampantes » était insupportable pour les collectivités locales.

Rappelant certaines mesures récentes prises par l'Etat notamment en matière de rythmes scolaires ou pour l'interdiction des strapontins dans les cars scolaires, **M. Paul Girod** a fait observer que les travaux de la commission Delafosse avaient mis en évidence que l'Etat était incapable d'estimer ce que les collectivités locales payaient à sa place. Il a noté que, dans le cadre du plan « Universités 2000 », la contribution des collectivités locales, lorsque la maîtrise d'ouvrage était assurée par l'Etat, prenait la forme de fonds de concours alors que, dans le cas inverse, l'Etat contribuait financièrement par la voie de subventions.

Puis abordant le problème de l'intercommunalité, **M. Paul Girod** a fait observer que celle-ci, en raison du prélèvement opéré sur la dotation globale de fonctionnement, était en réalité financée par les collectivités locales et non par l'Etat.

Après avoir souligné que l'application des règles d'indexation de la dotation globale de fonctionnement était indispensable pour assurer le simple maintien de la dotation versée aux groupements de communes, **M. Paul Girod** a fait valoir que les collectivités concernées par la suppression de la première part de dotation globale d'équipement des communes et par la réduction de la dotation de compensation de la taxe professionnelle assureraient la charge effective du financement de l'intercommunalité.

Pour ce qui est de la clarification des compétences, **M. Paul Girod** a estimé que celle-ci devrait être nécessairement précédée d'une clarification des contributions de l'Etat aux collectivités locales. Rappelant que l'institution d'une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes avait été reportée à 1997 et que la répartition du coût de cette prestation entre, d'une part, l'Etat et, d'autre part, les départements et les communes, aurait pour base de référence les dépenses représentatives de l'allocation compensatrice pour tierce personne, **M. Paul Girod** a souligné que le précédent des transferts de compétences opérés par les lois de décentralisation, qui s'était traduit par une forte diminution de la contribution de l'Etat préalablement à ces transferts, ne devait pas se reproduire.

**M. Paul Girod** a en conséquence proposé que l'évaluation des dépenses de référence prises en compte pour la prestation d'autonomie se fasse sur la base des comptes administratifs de 1995.

**M. Georges Othily**, rappelant qu'au moment du transfert des compétences d'action sociale, la forte progression des dépenses sociales dans les départements d'outre-mer n'avait pas été prise en compte, a souhaité

qu'un réajustement soit opéré avant l'institution de la prestation d'autonomie.

S'agissant de la dotation globale de fonctionnement des départements d'outre-mer, **M. Georges Othily**, s'appuyant sur une étude récente de la direction générale des collectivités locales, a souligné que ces départements subissaient un manque à gagner du fait de l'application des critères classiques. Il a donc souhaité qu'un réajustement soit opéré.

**M. Georges Othily** a, par ailleurs, fait valoir que trop souvent les transferts de compétences n'étaient pas accompagnés des transferts financiers correspondants. Enfin, il a jugé nécessaire une révision des stipulations internationales concernant l'activité spatiale qui, faisant bénéficier d'exonérations fiscales les sociétés privées situées sur le site de Kourou, entraînaient un manque à gagner important pour les collectivités de Guyane.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la commission des finances**, après avoir fait valoir que le pacte de stabilité ne devait pas constituer un instrument de maîtrise du budget de l'Etat, s'est interrogé sur les solutions qui seraient retenues à partir de 1997 pour assurer les objectifs fixés. Il s'est en particulier inquiété du sort qui serait réservé aux règles d'indexation de la dotation globale de fonctionnement. Il a, enfin, noté que si l'Etat souhaitait limiter ses concours financiers aux collectivités locales, il devait, en conséquence, maîtriser les charges qu'il leur imposait.

S'agissant de la fiscalité locale, **M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la commission des finances**, a relevé qu'un double mécanisme se mettait en place pour la taxe professionnelle : d'une part, une taxe classique votée par les communes, les départements et les régions, d'autre part, une taxe moderne et assise sur la valeur ajoutée, dont le taux serait fixé par l'Etat, redistribuée par celui-ci aux collectivités locales. S'inquiétant de la maîtrise par le seul Etat de cette taxe modernisée, le rapporteur spécial a

jugé nécessaire de rechercher pour les collectivités locales des bases de fiscalité modernes et évolutives.

**M. Daniel Hoeffel** a souligné la difficulté de maîtriser les concours de l'Etat aux collectivités locales.

Estimant que les collectivités locales seraient de plus en plus sollicitées, notamment pour répondre aux besoins de constructions universitaires nouvelles, **M. Daniel Hoeffel** a souligné que, plus que jamais, la capacité nationale d'investissement dépendrait des collectivités locales. Il a donc jugé nécessaire de définir des mesures adéquates pour permettre à ces dernières de faire face à cette importante responsabilité.

S'agissant de la fiscalité locale, après avoir rappelé que la loi d'orientation du 4 février 1995 avait prévu une réforme de la taxe professionnelle, **M. Daniel Hoeffel** a souhaité savoir si cet engagement pourrait être respecté. Il a jugé nécessaire d'éviter une spécialisation excessive qui rendrait les collectivités locales tributaires de taxes dont le rendement était fortement influencé par la conjoncture.

Puis, soulignant que le développement de l'intercommunalité était indispensable, **M. Daniel Hoeffel** a plaidé pour une continuité dans l'effort entrepris en ce sens, notamment dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement. Il a, en outre, souhaité savoir dans quelle mesure une simplification du nombre des structures de coopération pourrait être obtenue.

Enfin, concernant la clarification des compétences, **M. Daniel Hoeffel** a estimé qu'une démarche pragmatique devait être mise en oeuvre et a souhaité savoir comment la notion de « collectivité chef de file » pourrait être mieux définie.

**M. Guy Allouche** a souligné la réduction sensible du budget de la fonction publique dans un contexte où les besoins, notamment de formation, étaient au contraire croissants.

S'agissant de la politique salariale dans la fonction publique, après avoir rappelé qu'un « gel » des salaires avait été décidé pour 1996, **M. Guy Allouche** s'est interrogé sur la méthode suivie par le Gouvernement. Il a ainsi souhaité connaître le sort qui serait réservé à l'engagement de créer 7 à 10.000 emplois dans la fonction publique en contrepartie de la maîtrise salariale, ainsi qu'à l'objectif fixé d'une résorption de 85.000 emplois précaires.

Faisant enfin valoir que c'était en définitive le citoyen qui serait mis à contribution en raison de la surcharge des budgets locaux, **M. Guy Allouche** s'est interrogé sur les mesures qui seraient mises en oeuvre pour rapprocher l'administration du citoyen et non pas, comme on dit trop souvent, pour rapprocher le citoyen de l'administration.

**M. Michel Rufin** après avoir rappelé qu'un travail important avait été réalisé en vue de la révision des valeurs locatives, a souligné que si l'incorporation dans les rôles d'imposition des résultats de la révision devait être trop longtemps différée, la pertinence même de cette révision serait mise en cause.

Soulignant que la situation actuelle se caractérisait par des inégalités flagrantes à l'intérieur d'une même zone géographique, **M. Michel Rufin** a jugé nécessaire que cette révision soit appliquée rapidement.

Après avoir fait observer que la complexité du régime de l'intercommunalité était mise en évidence par les travaux de codification des dispositions intéressant les collectivités locales, **M. Michel Rufin** a jugé nécessaire qu'une clarification soit opérée dans ce domaine afin de ne retenir que deux ou trois catégories d'établissements publics de coopération intercommunale.

Enfin, **M. Michel Rufin** a considéré que le statut de la fonction publique territoriale, qui avait été exclu du code général des collectivités territoriales, devrait faire l'objet d'une codification dans des délais aussi brefs que possible.

**M. Jacques Larché, président**, a souligné que la réduction importante des droits de mutation constituait une atteinte grave aux principes originels de la décentralisation. Il a rappelé qu'en vertu de ces principes, les dépenses évolutives prises en charge par les collectivités locales devaient être compensées par des recettes fiscales elles-mêmes évolutives, par exemple la vignette automobile et les droits de mutation pour ce qui était des départements.

Faisant valoir que l'amputation des droits de mutation aurait un effet économique très limité sur le nombre des mutations, **M. Jacques Larché, président**, a relevé qu'elle entraînerait inévitablement un accroissement de la fiscalité locale. Il a souligné que cette hausse de fiscalité serait imposée à tous les contribuables alors qu'au contraire la diminution des droits de mutation ne profiterait qu'à quelques uns.

En réponse à ces interventions, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, s'agissant en premier lieu de la dotation globale d'équipement, a fait valoir que si le critère de population avait le mérite de la simplicité, il pouvait en revanche avoir certains effets négatifs. Reconnaisant que la disposition votée par le Sénat sur la proposition du Gouvernement pourrait avoir un effet brutal, il a jugé possible de réfléchir à des solutions mieux adaptées. Il a néanmoins souligné que ces solutions ne devraient pas pénaliser les petites communes pour lesquelles la dotation globale d'équipement jouait un rôle essentiel.

S'agissant de la clarification des compétences, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a réaffirmé son souci d'adopter une démarche pragmatique. Il a indiqué qu'il rencontrerait à ce sujet les représentants des associations d'élus et qu'il souhaitait examiner avec les présidents des commissions parlementaires concernées les modalités d'un dialogue sur ce sujet.

Il a enfin jugé nécessaire de remédier à la multiplication des interventions de niveaux d'administrations différents pour l'instruction d'un même dossier.

Concernant la dotation de solidarité urbaine, le ministre a indiqué que son objectif n'était pas de modifier profondément l'architecture de cette dotation mais de réaliser les adaptations nécessaires. Il a précisé qu'un projet de loi serait déposé prochainement afin que de nouvelles dispositions puissent s'appliquer dès l'exercice budgétaire de 1996.

Pour ce qui est de l'intercommunalité, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a rappelé que la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes avait progressé de 2,7 milliards de francs en 1992 à 4,2 milliards de francs en 1995.

Rappelant que la dotation globale de fonctionnement accordée à chacune des communes qui composait le groupement n'était pas réduite alors même que les compétences avaient été transférées aux groupements, le ministre a fait valoir que les communes n'étaient donc pas pénalisées par la dotation accordée aux groupements. Il a enfin noté que dans le souci d'encourager l'intercommunalité, les communautés de communes et les communautés de villes bénéficiaient d'un remboursement de TVA l'année même de la réalisation de l'investissement concerné, ce qui constituait un avantage appréciable de trésorerie.

A propos du pacte de stabilité, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a souligné que ce pacte, par son caractère pluriannuel, donnerait aux collectivités locales la possibilité de mieux prévoir l'évolution d'une part importante de leurs recettes.

En ce qui concerne les dépenses de référence qui seraient prises en compte pour le financement de la prestation d'autonomie, le ministre a estimé que l'indexation sur la dotation globale de fonctionnement serait la

meilleure solution. Il a par ailleurs reconnu que la situation des départements d'outre-mer mériterait un examen particulier en raison du décalage qui s'était produit dans la mise en oeuvre de la politique en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées dans ces départements.

Pour ce qui est des concours qui leur étaient versés, après avoir rappelé que toutes leurs communes de moins de 20.000 habitants étaient éligibles à la dotation de développement rural et que la dotation forfaitaire d'outre-mer avait bénéficié d'une majoration exceptionnelle en 1994, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a indiqué que la dotation globale de fonctionnement des départements d'outre-mer avait progressé de 5,2 % en 1995.

Quant aux solutions qui seraient retenues dans le cadre du pacte de stabilité financière pour les années suivant 1996, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a rappelé que pendant la durée du pacte, la dotation globale de fonctionnement ferait l'objet d'un « recalage » dû à la régularisation. S'agissant de la dotation globale d'équipement, il a estimé que des marges supplémentaires seraient dégagées en raison de la liquidation trimestrielle des crédits de paiement.

Puis, le ministre s'interrogeant sur la question du caractère évolutif des impôts a fait valoir qu'il était en pratique très difficile d'évaluer la valeur ajoutée d'une entreprise au niveau local. Il a néanmoins souligné que cette question était au coeur du débat sur la fiscalité locale.

Pour ce qui est de la simplification de la coopération intercommunale, après avoir estimé que la diversité avait constitué un élément de réussite de cette coopération, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a néanmoins fait observer qu'il était désormais

très difficile de distinguer les communautés de communes et les districts. En revanche, il a noté que de véritables différences persistaient entre, d'une part, les communautés urbaines et les communautés de villes et, d'autre part, les districts et les communautés de communes.

Abordant ensuite le problème de la clarification des compétences, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a fait valoir que la réflexion sur ce sujet ne devait pas être disjointe de celle sur la réforme de l'Etat. Il a indiqué qu'en vue de cette réforme, un rapport serait établi au mois de mars 1996 et que de nouvelles mesures de déconcentration seraient appliquées au printemps prochain.

S'agissant du budget de la fonction publique, le ministre a fait valoir que la réduction de certains crédits budgétaires était indispensable à la maîtrise des déficits publics.

Il a par ailleurs indiqué qu'il avait rencontré les différentes organisations syndicales sur le problème des salaires et que le Gouvernement engagerait au printemps prochain une négociation sur l'évolution des rémunérations.

Précisant par ailleurs qu'une négociation serait également menée en vue de la réduction des emplois précaires, le ministre a fait valoir qu'en raison du coût financier d'une telle mesure, celle-ci devrait être nécessairement appliquée sur plusieurs années.

Concernant l'aménagement du temps de travail et de la formation professionnelle, il a indiqué qu'il aborderait cette question avec les organisations syndicales. Enfin, il a précisé qu'au début de l'année prochaine, il engagerait avec les syndicats des discussions sur la réforme de l'Etat.

Puis répondant ainsi aux interrogations concernant la révision des valeurs locatives, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a souligné que cette

opération était nécessaire non seulement en ce qui concernait le foncier non bâti mais également pour les villes dont les logements sociaux étaient surimposés en raison de critères défavorables de bases locatives. Cette opération complexe devant nécessairement conduire à des transferts de charges importants, il a estimé qu'il convenait de la réaliser avec précaution.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a ensuite fait observer que les décrets d'application de la loi du 27 décembre 1994 relative au statut de la fonction publique territoriale seraient tous publiés prochainement. Après avoir indiqué que sur les dix décrets prévus, sept étaient d'ores et déjà parus, le ministre a précisé que le décret relatif au Centre national de la fonction publique territoriale était actuellement soumis au Conseil d'Etat et que les deux derniers décrets restant à paraître seraient élaborés d'ici à la fin de l'année. Il a, par ailleurs, fait valoir que l'ensemble de la fonction publique -et pas seulement la fonction publique territoriale- était concerné par la question de la codification.

**M. Michel Rufin**, rappelant alors que le code de l'éducation intégrait le statut des personnels, a souhaité que le code de la fonction publique puisse être établi rapidement.

**M. Jacques Larché, président**, a rappelé le très important travail de codification qui était actuellement réalisé à droit constant et qui constituait une première étape nécessaire en vue d'une simplification du droit en vigueur.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a également noté que le regroupement des textes sur support informatique constituait un progrès très important.

Concernant enfin la réduction des droits de mutation, le ministre a fait valoir que des droits de mutation élevés pouvaient constituer un frein à l'activité économique. Il a

néanmoins reconnu que cette mesure à caractère provisoire soulevait le problème essentiel de la flexibilité des recettes fiscales des collectivités locales.

Puis, sur la proposition du **président Jacques Larché** qui a souhaité répondre à l'invitation de M. Daniel Millaud, la commission a retenu le principe d'une **mission d'information en Polynésie française**, qui pourrait avoir lieu dans le courant du mois de janvier, dans la perspective de l'examen du projet de loi tendant à modifier le statut de ce territoire.

Enfin, la commission a procédé à la **nomination de rapporteurs** pour les textes suivants :

- **M. Jean-Marie Girault pour le projet de loi n° 104 (1995-1996) adopté par l'Assemblée nationale portant dispositions diverses relatives aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de St-Pierre-et-Miquelon,**

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

- **M. Jean-Pierre Tizon pour le projet de loi n° 105 (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale relatif au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers,**

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

- **M. Paul Masson pour le projet de loi n° 2302 (A.N) tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes depositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire.**

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE

**Mercredi 29 novembre 1995 - Présidence de M. Jacques Genton, président** - La délégation a procédé à l'audition d'un groupe d'experts de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) composé de M. Jacques Le Cacheux, directeur des études de l'OFCE, Mme Sandrine Cazes, M. Bruno Coquet, M. Frédéric Lerais, Mmes Mathilde Maurel et Françoise Milewski, qui ont présenté une étude, réalisée à la demande de la délégation, sur les conséquences macro-économiques et budgétaires de l'élargissement de l'Union européenne aux pays associés d'Europe centrale et orientale (PECO).

**M. Jacques Genton, président**, a rappelé que la délégation avait décidé d'effectuer un suivi régulier du processus d'élargissement à l'Est de l'Union européenne, et qu'elle avait déjà examiné, sur le rapport de M. Jacques Golliet, les problèmes de la transition économique dans les PECO ainsi que la question de l'adhésion éventuelle de ceux-ci à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Il a précisé que l'étude de l'OFCE servirait de base au rapport confié par la délégation à M. Denis Badré au sujet de l'impact prévisible de l'élargissement à l'Est sur les principales politiques communes. Il a également indiqué que la prochaine Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), qui se tiendra à Rome au printemps prochain, serait notamment consacrée à l'élargissement à l'est de l'Union.

**M. Jacques Le Cacheux, directeur à l'OFCE**, a souligné la spécificité des problèmes posés par la perspective de l'élargissement à l'Est, dont la décision de principe a été prise au Conseil européen de Copenhague. Il s'agit

d'un changement d'échelle sans précédent, puisque dix pays sont concernés. L'étude de l'OFCE porte seulement sur les six pays actuellement couverts par les accords européens d'association : les quatre pays du « groupe de Visegrad » (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie) ainsi que la Bulgarie et la Roumanie ; cependant, on peut admettre que la prise en compte des quatre autres pays intéressés (les trois Etats baltes et la Slovénie) ne modifierait pas substantiellement les résultats de l'étude, compte tenu de la taille de ces pays. Les conséquences de l'élargissement sur la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion menée au moyen des fonds structurels sont au centre de l'étude. Le présupposé essentiel de cette dernière est que l'intégration des PECO s'effectuera de manière progressive ; deux arguments essentiels militent dans ce sens :

- tout d'abord, leur situation de départ est très éloignée, non seulement de la moyenne européenne, mais encore de celle des pays les plus pauvres de la Communauté. Le début de la transition économique a provoqué une forte récession ; une phase de reprise s'est amorcée depuis lors, mais le revenu par habitant, dans tous les pays en cause, reste très nettement inférieur à celui de la Grèce. Bien que la population des PECO représente plus d'un quart de celle de l'Union, leur poids économique est proportionnellement bien moindre, ce qui appelle manifestement une approche spécifique ;

- ensuite, tous les élargissements précédents ont ménagé des périodes de transition. Dans le cas de l'élargissement aux pays du sud de la Communauté, cette période a été de l'ordre de dix ans : or l'acquis communautaire était alors bien plus réduit, puisque le Traité de Maastricht n'avait pas été adopté. Dans le cas des PECO, la période de transition consécutive à l'adhésion ne pourra donc être inférieure à dix ans.

**M. Bruno Coquet, économiste à l'OFCE**, a souligné que l'étude présupposait, de la part des PECO, une volonté de se tourner résolument vers l'Union européenne et, de la

part de celle-ci, la conscience d'un intérêt commun avec les PECO fondé sur une même identité européenne.

Deux scénarios ont été exclus dans l'étude :

- d'une part, le statu quo (ni augmentation des quotas, ni baisse des barrières douanières), qui sur le plan macro-économique aurait un effet négatif à la fois sur l'Union à quinze et sur les PECO, et qui conduirait à la formation d'une zone de pauvreté durable aux portes de l'Europe occidentale et à des problèmes de migration ;

- d'autre part, l'adhésion pleine et entière à l'ensemble des politiques communes, y compris l'Union économique et monétaire (UEM). Certes, la République tchèque remplit les critères de Maastricht, ou peu s'en faut, mais elle n'est pas en situation de convergence réelle avec l'Union ; la Pologne, quant à elle, ne remplit aucun des critères et est déjà soumise à une politique de stabilisation sévère. Dans l'ensemble, la participation des PECO à l'Union économique et monétaire (UEM) provoquerait une déflation sociale inacceptable.

Deux scénarios ont été dès lors retenus :

- le premier est celui d'une association renforcée. Il repose sur une politique différenciée à l'égard de chaque pays et ne permet pas la constitution d'un grand marché. Il implique la baisse des barrières douanières, mais laisse subsister quotas et clauses de sauvegarde tandis que l'aide continue à se situer dans le cadre du programme PHARE. Les capitaux extérieurs, dans ce scénario, sont assez difficiles à mobiliser. Les effets macro-économiques sur les pays de l'Union européenne sont très réduits, presque nuls. Les échanges croissent de manière équilibrée ; la croissance des PECO est cependant favorisée et supérieure d'environ 1 % par an à la tendance spontanée. Mais la convergence à long terme n'est pas assurée : il convient de rappeler à cet égard que la Communauté européenne apporte depuis longtemps une aide aux pays Amérique-Caraïbes-Pacifique (ACP) et entretient avec ces pays un

commerce privilégié, ce qui n'a pas empêché la divergence des économies ;

- le second scénario est celui d'une intégration progressive, proche de celle qui a été mise en oeuvre pour l'Espagne. L'accord est multilatéral, les restrictions aux échanges ainsi que les clauses de sauvegarde disparaissent et la réglementation communautaire s'applique ; la gestion du marché est donc unifiée. Les échanges se développent rapidement ; les flux financiers provenant de l'Union sont importants et ont un effet de levier sur l'aide internationale fournie par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD). Les critères actuels d'éligibilité aux fonds structurels sont appliqués, avec toutefois une limitation à 8 % du produit intérieur brut (PIB) pour chaque pays bénéficiaire. Il est à noter qu'une telle aide, de l'ordre de 25 milliards d'Ecus par an, représenterait 0,2 % du PIB de l'Union, ce qui est peu par rapport au « plan Marshall » qui représentait 1% du PIB américain. Les résultats de ce scénario sont meilleurs : le supplément de croissance pour les PECO est de 1,5 % par an ; les effets macro-économiques sur l'Union à quinze sont minimes : en particulier, à terme, le solde public n'est pas sensiblement affecté. Or ces résultats satisfaisants ne reposent pas sur des hypothèses optimistes : il n'est tenu compte que d'une partie de « l'effet-retour » théorique des aides structurelles sur les pays donateurs, et, de même, que d'une partie de l'accroissement théorique des échanges suscité par l'intégration.

**M. Jacques Le Cacheux**, a ensuite présenté les conclusions de l'aspect de l'étude concernant la PAC. Les PECO ont aujourd'hui une capacité de production inférieure à leurs besoins : leur potentiel est certes important, mais leurs agricultures ont subi, depuis le début de la transition, une profonde récession, marquée par une diminution de la production de 20 à 40 % selon les cas. Ces pays sont aujourd'hui importateurs nets dans pratiquement tous les secteurs agricoles importants ; par ailleurs,

les prix agricoles sont dans ces pays très inférieurs à ceux que garantit la Communauté. Dans ce domaine, il est donc nécessaire de réaliser l'intégration de manière très progressive, en instituant des montants compensatoires d'adhésion qui seraient démantelés sur une dizaine d'années et en ne faisant converger les prix que très lentement. Les disciplines de la PAC devraient en revanche s'appliquer aux nouveaux adhérents afin de ne pas encourager l'apparition d'excédents dans les domaines où l'Union produit déjà des surplus difficilement exportables. Cela suppose que les PECO bénéficient d'aides importantes de la part du FEOGA, tant en ce qui concerne la modernisation des structures qu'en ce qui concerne le développement rural et les mesures agri-environnementales. En revanche, les agriculteurs des PECO ne devraient pas bénéficier des aides directes compensatoires, puisque pour eux les prix ne baisseront pas. Le coût pour l'Union européenne pourrait être de 10 à 15 milliards d'Ecus par an.

**M. Denis Badré** a remercié les chercheurs de l'OFCE pour la clarté de cet exposé synthétique, dont les présupposés ont été nettement indiqués, en particulier le fait qu'il s'agissait d'une approche macro-économique ne préjugant pas des difficultés sectorielles qui pourraient apparaître. Soulignant que, pour sa part, il ne doutait pas de l'orientation résolue des PECO en direction de l'Union pour des motifs tenant à leurs aspirations économiques, à leur besoin de sécurité et à leur identité culturelle, il a souhaité que les problèmes de leur adhésion soient abordés en dehors des idées reçues. En effet, contrairement à des craintes souvent exprimées lors de la préparation des accords d'association, l'Union dégage régulièrement un excédent dans son commerce avec les PECO ; en particulier, contrairement aux pronostics, les exportations agricoles de la Pologne vers la Communauté ont diminué tandis qu'elles augmentaient en direction de la Communauté des états indépendants (CEI). Il convient à cet égard de garder en mémoire l'exemple de l'adhésion de l'Espagne :

la France avait les plus grandes inquiétudes quant aux effets de la concurrence espagnole sur son agriculture ; or, aujourd'hui, la France enregistre un excédent dans ses échanges agricoles avec l'Espagne. De même, l'étude de l'OFCE montre, contrairement à une idée fort répandue, qu'il n'y a pas de contradiction entre les intérêts des PECO et ceux des pays du sud de la Communauté : ces derniers, en réalité, devraient au contraire bénéficier de l'élargissement, l'Italie étant même au sein de l'Union le pays le plus bénéficiaire.

**M. Denis Badré** a souligné alors l'intérêt de dresser un bilan économique et budgétaire pays par pays. Puis il s'est interrogé sur la situation des PECO vis-à-vis de l'Union économique et monétaire, en exprimant la crainte qu'ils ne réintroduisent dans l'Union une instabilité que les Européens cherchent précisément à supprimer. Il a demandé des précisions quant aux conséquences de l'élargissement sur les pays membres de la CEI et quant à sa compatibilité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en s'inquiétant du risque de voir réapparaître une certaine désunion entre les Etats membres si les Etats-Unis demandaient de nouvelles concessions importantes aux Européens en contrepartie de l'intégration des PECO. Il a ensuite évoqué la question de la sûreté nucléaire dans les pays en cause, estimant que la gravité de la situation dans ce domaine appelait une politique concertée avec l'Union européenne.

**M. Denis Badré** a également abordé les conséquences de l'élargissement sur la politique agricole commune (PAC). La France a été longtemps le seul grand pays agricole de l'Union : ce n'est plus le cas aujourd'hui, l'Allemagne unifiée étant également devenue un grand pays agricole ; demain, avec l'adhésion de la Pologne, l'Union comptera trois grands pays agricoles. La France ne sera plus isolée sur ces questions. L'étude démontre l'importance de la dynamique dans laquelle le développement industriel soutient le développement agricole, et souligne à juste titre la nécessité de ne pas compromettre cette

dynamique par une hausse trop rapide des prix agricoles qui mettrait en péril le marché local. Il serait nécessaire d'évaluer plus précisément l'impact de l'élargissement sur les disciplines de la PAC, en particulier le gel des terres et le régime des quotas laitiers : ne peut-on espérer que l'élargissement permettra, au moins dans un premier temps, un assouplissement de ces contraintes ?

Enfin, **M. Denis Badré** s'est interrogé sur l'ampleur des aides structurelles au bénéfice des PECO prévue par l'étude de l'OFCE. Une limitation à 8 % du PIB des pays bénéficiaires paraît peu réaliste ; aucun pays de l'Union ne bénéficie à l'heure actuelle d'une aide d'une telle ampleur, puisque le taux est de l'ordre de 4 % dans le cas du Portugal et de la Grèce. Le risque de gaspillage de l'aide est réel et la prudence s'impose à un moment où l'Union doit renforcer sa crédibilité. Si l'on retient les ordres de grandeur de 10 à 15 milliards d'Ecus supplémentaires pour la PAC et de 20 à 25 milliards d'Ecus supplémentaires pour les fonds structurels, on arrive à une hausse d'environ 50 % du budget communautaire, c'est-à-dire approximativement à une augmentation de 40 milliards de francs de la contribution française. Il convient pour le moins de s'assurer que les retours dont la France pourrait bénéficier seraient à la mesure d'un tel effort. Par ailleurs, dans cette perspective, il serait opportun d'analyser l'effort que devrait effectuer la Communauté à la lumière d'expériences telles que le plan Marshsall ou l'unification allemande.

Enfin, **M. Denis Badré** a estimé que la Russie et les Etats-Unis ne resteraient pas inertes dans l'hypothèse d'un tel scénario et a souligné l'intérêt de prévoir l'attitude qu'ils pourraient alors adopter.

**M. Jacques Genton, président**, après s'être félicité à son tour des progrès de la convergence franco-allemande dans le domaine agricole, a souligné que la question de la sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale avait été examinée de manière très complète par l'office parlementaire des choix technologiques, sur le rapport de M. Henri Revol.

**M. Jacques Oudin** s'est montré confiant dans les capacités de développement des PECO, estimant que leurs progrès économiques pourraient être plus rapides qu'on ne le prévoit parfois. Il a appelé à la prudence quant au rapprochement entre l'unification allemande et l'intégration des PECO à l'Union, faisant valoir que l'Allemagne avait souhaité agir très rapidement et avait pu mobiliser des moyens considérables. Enfin, il a souligné que l'idée d'une hausse massive du prélèvement communautaire paraissait incompatible avec l'impératif de réduction des déficits publics. Ces déficits constituent la difficulté majeure de nombreux Etats membres, dont la France, et dans ce contexte le budget européen actuel apparaît déjà très volontariste ; dès lors, une hausse de 50 % du prélèvement communautaire ne paraît pas supportable, d'autant qu'on peut s'interroger sur la capacité des PECO à absorber utilement une aide atteignant 8 % de leur PIB. L'exemple de la Corse est là pour montrer que le développement n'est pas toujours fonction de l'ampleur de l'aide : mieux vaudrait, préalablement, se demander quelle augmentation de l'aide peut être efficacement absorbée. Evoquant le débat sur le prélèvement effectué sur les recettes de l'Etat au titre du budget communautaire, qui s'était déroulé au Sénat le 23 novembre, il a fait valoir la nécessité de procéder à des arbitrages et s'est demandé s'il serait possible de maintenir les aides au profit des pays du sud de l'Union.

**M. Denis Badré** a déclaré partager les inquiétudes de M. Jacques Oudin au sujet des déficits publics et a estimé que toute augmentation de l'aide devrait être subordonnée à des garanties suffisantes de bonne gestion, et être intégrée à une répartition cohérente entre l'est et le sud de l'Union.

**M. Jacques Oudin** a jugé nécessaire que soit d'abord déterminé quel niveau global peut atteindre l'effort financier des Etats membres, et qu'ensuite seulement ce montant soit réparti en dégageant des priorités. Il paraît difficilement concevable que le budget communautaire soit

seul épargné par le considérable effort de rigueur que doit s'imposer les Etats membres.

En réponse, **M. Jacques Le Cacheux** a apporté les précisions suivantes :

- le coût budgétaire de l'élargissement doit être apprécié sur la durée : à terme, son impact sur les finances publiques est négligeable en raison du surcoût de croissance qu'il provoque ; on peut donc considérer qu'il s'auto-finance en grande partie ; il est cependant souhaitable de déterminer l'impact suivant les pays de l'Union ;

- la capacité d'absorption d'aides structurelles importantes par les PECO peut effectivement susciter des doutes : on ne peut exclure un scénario de type « Mezzogiorno », où l'aide n'a pas eu l'efficacité escomptée ;

- une comparaison de l'élargissement à l'Est avec d'autres expériences (plan Marshall, unification allemande, accord de libre échange nord-américain) sera effectuée dans l'étude définitive de l'OFCE qui sera communiquée au Sénat fin décembre ;

- le risque de tensions internes à l'Union, en cas de difficultés avec les Etats-Unis au sujet des compensations commerciales à l'élargissement, est indéniable, mais doit être apprécié en tenant compte de la convergence franco-allemande plus grande dans le domaine agricole ;

- l'analyse de la Commission européenne selon laquelle l'intégration des PECO rendrait nécessaire de nouvelles baisses des prix agricoles peut paraître discutable, surtout si l'on considère l'évolution actuelle de ces prix ;

- une partie importante de l'excédent commercial agricole avec les PECO porte sur les produits à haute valeur ajoutée, dont ces pays sont faiblement producteurs et pour lesquels la demande ira croissant.

**M. Bruno Coquet** a répondu à son tour aux intervenants en apportant les précisions suivantes :

- la CEI bénéficierait fortement, sur le plan économique, de l'intégration des PECO à l'Union européenne ;

cependant, compte tenu des conséquences politiques de cette intégration, il est difficile de prévoir l'attitude de la Russie ;

- l'élargissement à l'Est profiterait à l'Italie ; il ne nuirait pas à la Grèce et à l'Espagne, malgré des spécialisations assez proches de celles des PECO ;

- dans le cas de l'unification allemande, une unification monétaire rapide s'est accompagnée d'un transfert financier considérable, représentant 5 à 6 % du PIB ouest-allemand ; l'effort était proportionnellement six fois plus important que dans le cas du « plan Marshall » ; dans le cas de l'intégration des PECO à l'Union, un effort à hauteur de 0,2 % du PIB suffirait à obtenir des résultats satisfaisants sans peser durablement sur les soldes publics des Etats de l'Union à Quinze ;

- l'effet de levier des fonds structurels sur le développement des PECO suppose certes des conditions administratives d'efficacité, mais ce type de problème n'entre pas dans le cadre de l'étude confiée à l'OFCE ;

- l'augmentation des déficits publics imputable, dans un premier temps, à l'aide structurelle en faveur des PECO pourrait être neutralisée pour l'appréciation du respect des critères de Maastricht ;

- l'aide est plus efficace que les prêts et répond seule aux besoins des pays d'Europe de l'Est : ainsi, proposer des prêts à l'Ukraine pour l'arrêt définitif de la centrale de Tchernobyl n'est pas une solution adaptée, car elle revient à demander à ce pays en crise profonde d'assumer lui-même la dépense.

**M. Jacques Genton, président**, avant de remercier les experts de l'OFCE, a souligné l'importance que revêt pour le Sénat l'efficacité des fonds structurels et a insisté sur le progrès qu'avait constitué la réforme intervenue en 1994, à laquelle le Sénat avait d'ailleurs apporté sa pierre.

**Jeudi 30 novembre 1995 - Présidence de M. James Bordas, vice-président** - La délégation a tout d'abord examiné en procédure d'urgence la proposition d'acte communautaire E 514.

Le président a expliqué que la présidence espagnole de l'Union souhaitait vivement que ce texte, qui est un accord entre les pays andins et la Communauté européenne en vue de combattre la fabrication de drogues, puisse être signé le 4 décembre prochain, date à laquelle les ministres et ambassadeurs andins seront présents à Bruxelles. Le Gouvernement est très attaché à ce qu'il soit possible de donner satisfaction à l'Espagne sur ce point et a donc demandé à la délégation si elle pouvait se prononcer en urgence sur ce document sans attendre que le délai d'examen d'un mois soit écoulé.

Après avoir noté que l'urgence invoquée par le Gouvernement paraissait tout à fait légitime, le président a signalé que ce texte visait à renforcer la coopération entre la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Pérou, le Venezuela et la Communauté européenne afin de surveiller le commerce de substances chimiques utilisées pour la fabrication de drogues et de substances psychotropes. Il a précisé que ce texte ne semblait poser aucun problème particulier.

La délégation a alors décidé de **ne pas intervenir sur ce texte**, permettant ainsi son adoption définitive avant que le délai d'un mois ne soit écoulé.

La délégation a ensuite entendu **M. Christian Stoffaës, président du groupe réseaux 2010 du Plan, sur l'Europe et les services publics.**

**M. James Bordas, président**, a tout d'abord indiqué que M. Christian Stoffaës était l'auteur d'un rapport au ministre de l'économie sur « l'Europe de l'utilité publique ». Ce rapport partait du constat que le modèle d'organisation des services publics en France se trouvait remis en cause par le libre échange et la politique de concurrence en Europe. Il s'agissait donc d'étudier les pos-

sibilités de résoudre le conflit entre l'action communautaire et le modèle français.

**M. James Bordas, président**, a ensuite rappelé que la délégation s'intéressait à ce problème depuis longtemps et que M. Jacques Oudin avait présenté, en 1993, un rapport sur « l'Europe et les services publics ». Il a en outre indiqué que la délégation s'était récemment penchée sur le secteur des télécommunications et examinerait prochainement un rapport de M. Gérard Delfau sur l'action communautaire en matière postale.

Evoquant les multiples propositions de modification du traité à l'occasion de la prochaine Conférence intergouvernementale afin que les missions de service public soient mieux prises en compte, **M. James Bordas** a observé que l'audition de M. Christian Stoffaës prenait place à un moment crucial pour l'avenir des services publics.

Après avoir noté que les services publics étaient régis par des lois, **M. Christian Stoffaës** a rappelé que les compétences communautaires en matière économique s'étaient progressivement étendues, au détriment des compétences des Parlements nationaux. Il a donc estimé logique que le Parlement français s'intéresse à la manière dont ces questions étaient abordées au niveau européen.

Evoquant l'attitude de la Commission européenne à l'égard des services publics, **M. Christian Stoffaës** a constaté que cette institution « n'aimait » pas les monopoles d'Etat. L'Europe s'est construite autour du marché commun, qui implique le libre échange et la libre concurrence. Progressivement ont été supprimées les restrictions à ces échanges, notamment les droits de douane ou les contingentements. C'est à partir de l'Acte unique, fondé sur l'ambition de réaliser le marché intérieur, que s'étaient développées les premières actions visant à libéraliser les secteurs caractérisés par l'existence de missions de service public.

**M. Christian Stoffaës** a ensuite rappelé l'importance de la notion de service public en France. Les services publics industriels et commerciaux constituaient un outil essentiel dans l'économie française, dans la mesure où ils occupaient un million de personnes environ, représentaient 10 % des investissements productifs et étaient à l'origine d'un réseau d'infrastructures très important.

Tous les Etats membres de l'Union européenne disposent de services publics, qui peuvent se trouver en conflit avec la politique de concurrence menée au niveau communautaire, mais le modèle français se distingue de tous les autres, du fait de particularités historiques et du soutien dont il bénéficie globalement de la part de l'opinion publique. Au contraire, le modèle anglais, après des excès corporatistes considérables dans les années 1970, a fait l'objet d'un rejet complet et d'un démantèlement dans les années 1980.

Plusieurs éléments expliquent le système français d'organisation des services publics :

- l'existence d'un Etat centralisé ;
- le développement du droit public et la création d'un ordre de juridiction distinct, largement issu de la méfiance envers le pouvoir des juges. Le Conseil d'Etat a élaboré une véritable doctrine du service public, s'inscrivant dans le cadre du pacte républicain ;
- le colbertisme, qui conduit l'Etat à prendre des initiatives pour développer les investissements ; les grands corps d'ingénieurs en France sont directement issus de cette tradition ;
- enfin, la tradition marxiste du mouvement syndical français, favorable aux nationalisations et à un contrôle fort de l'Etat sur les activités économiques de base.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, ces différents éléments ont convergé pour donner naissance au modèle français des services publics que nous connaissons aujourd'hui encore.

Les autres Etats membres de l'Union européenne ont à cet égard des systèmes profondément différents du nôtre. Ainsi, en Allemagne, le principe de subsidiarité est largement à l'origine de l'organisation des services publics. Seuls les secteurs qui ne peuvent être gérés au niveau des communes ou des Länder font l'objet d'une organisation au niveau fédéral ; c'est le cas pour les chemins de fer et pour les postes et les télécommunications. L'Etat fédéral ne dispose de compétence à cet égard que si la Loi fondamentale lui en attribue explicitement.

Les pays du nord de l'Europe, même lorsqu'ils sont centralisés, sont marqués par le système de droit anglo-saxon, la common law. Il s'agit d'un droit évolutif, jurisprudentiel, dans lequel l'Etat n'a qu'un rôle limité. L'esprit des lois communautaires est très proche de la common law. C'est pourquoi le modèle français ne pouvait qu'entrer en conflit avec le droit communautaire.

**M. Christian Stoffaës** a ensuite rappelé les grandes étapes qui, au niveau communautaire, avaient conduit à la situation actuelle :

- les institutions communautaires se sont longtemps montrées indifférentes à l'égard des services publics. Pendant cette période, qui s'est achevée à la fin des années 1970, les services publics des Etats membres ont commencé à travailler ensemble, notamment en passant entre eux des accords d'interopérabilité ; il s'agissait donc d'échanges sans concurrence ;

- à partir du début des années 1980, de nombreuses plaintes contre les droits exclusifs et spéciaux dont bénéficiaient les entreprises de service public ont conduit la Cour de justice des Communautés européennes à rendre un certain nombre d'arrêts hostiles aux monopoles et à l'absence de concurrence dans certains secteurs ; les services publics se sont vus érodés par la jurisprudence communautaire ;

- après l'Acte unique, marqué par l'ambition de réaliser le marché intérieur et par l'extension considérable du

vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres, la Commission, qui dispose de cet atout très important qu'est le monopole des propositions, a pris de nombreuses initiatives afin d'ouvrir à la concurrence les secteurs qui ne l'étaient pas encore.

Ainsi, plusieurs directives ont été prises sur la base ou sous la menace de l'article 90-3 du Traité de Rome, qui permet à la Commission, dans le cadre de son pouvoir général de surveillance, de libéraliser seule, sans intervention du Conseil des ministres et du Parlement européen, certains secteurs de l'économie.

Le transport aérien a été le premier affecté par cette politique, dans la mesure où les contraintes techniques n'y sont pas aussi fortes que dans d'autres secteurs. L'ouverture du ciel européen est aujourd'hui presque achevée et a conduit à de nombreuses restructurations industrielles.

Les télécommunications ont été également libéralisées et seront totalement ouvertes à la concurrence en 1998. Dans ce secteur, les restructurations industrielles ont commencé puisque les administrations des télécommunications ont été transformées en établissements publics et, dans certains cas, privatisées ; en outre, des concurrents de l'opérateur principal sont apparus dans des secteurs tels que le radiotéléphone.

Dans le secteur des chemins de fer, une directive de 1991 a introduit une possibilité théorique de libre circulation sur les réseaux ferroviaires ; cette possibilité n'est pas véritablement mise en pratique, compte tenu des particularités des infrastructures ferroviaires. Au Royaume-Uni, l'entreprise British Rail a fait l'objet d'une privatisation accompagnée d'une fragmentation de ses activités. En Allemagne, la structure intégrée de la Bundesbahn a été maintenue, mais les activités de l'entreprise ont été régionalisées ; cette réforme avait avant tout pour objet de renforcer la compétitivité de l'entreprise. En fait, les dynamiques de libéralisation étaient très souvent nationales, mais se trouvaient confortées au niveau communautaire.

En matière postale, l'action communautaire a été plus tardive ; un livre vert a été publié en 1992 et une proposition de directive est actuellement examinée par les institutions communautaires. Certains pays ont cependant déjà libéralisé de nombreux services.

Enfin, dans le secteur de l'énergie, la France a engagé un véritable bras de fer avec la Commission européenne sur la question du marché intérieur de l'électricité et du gaz. Une proposition de directive est en discussion depuis plus de trois ans, et sera de nouveau évoquée par le Conseil des ministres le 14 décembre prochain. La Commission européenne a à plusieurs reprises menacé d'utiliser l'article 90-3 du Traité pour libéraliser ce secteur si le Conseil ne parvenait pas à une solution. Il existe en outre un risque que la France soit mise en minorité et contrainte d'utiliser son droit de veto. Dans un récent rapport pour la délégation de l'Assemblée nationale, M. Franck Borotra a exprimé des positions très fermes sur ce dossier ;

- une dernière période a commencé depuis un an ou deux. On a en effet pu observer une certaine volonté de prendre en compte certains principes de service public. Ce retournement s'est d'abord traduit par deux arrêts de la Cour de justice de 1993 et 1994, qui ont affirmé l'importance des missions d'intérêt économique général. Par ailleurs, la Commission européenne a commencé à utiliser la notion de service universel, qui implique le droit à un service de base dans le respect de la continuité et de l'égalité de traitement. Cette notion de service universel ne recouvre pas le concept français de service public, mais en constitue un élément.

En outre, les textes communautaires insistent sur l'importance du principe de proportionnalité : la mise en oeuvre de limitations à la concurrence au nom de l'intérêt général peut être acceptée, à condition que cet intérêt général soit précisément défini. De fait, il faut constater que les lois françaises sur les services publics ne sont pas toujours très explicites sur les raisons de la nationalisation ou de l'existence d'un monopole. C'est notamment le

cas de la loi de 1946 sur la nationalisation du secteur électrique et gazier et de la loi d'orientation sur les transports intérieurs de 1982.

En conclusion de son exposé, **M. Christian Stoffaës** a fait valoir qu'il existait des voies de réconciliation entre le système français et le droit communautaire. Il a estimé impossible l'exportation du modèle français; souvent perçu à l'étranger comme un système protectionniste et corporatiste. Il a observé qu'il existait dans le Traité sur l'Union européenne des dispositions sur lesquelles la France devrait s'appuyer pour que les missions de service public soient mieux prises en compte :

- la cohésion fait partie des objectifs de la Communauté depuis que celle-ci a intégré des pays tels que l'Italie, la Grèce, le Portugal. Un tiers du budget communautaire est consacré aux fonds structurels. Cette politique de cohésion est finalement l'équivalent de la politique française d'aménagement du territoire ; elle repose sur le principe de l'égalité de traitement entre les citoyens, et peut justifier la péréquation tarifaire ;

- la protection des consommateurs est le véritable objectif de l'Union européenne, libre échange et concurrence n'étant que des moyens d'action. Le régime de service public peut être un moyen de protéger contre les abus de position dominante, comme on a pu l'observer dans le cas de certains services urbains, comme le service de l'eau ;

- les réseaux transeuropéens marquent l'intérêt de l'Europe pour la construction d'infrastructures de liaison sur le territoire de l'Union. Pour l'instant, ces réseaux ne sont pas financés, même si des projets prioritaires ont été définis lors du Conseil européen d'Essen. Eurotunnel, dont la réalisation a été entièrement confiée à l'initiative privée, constitue en quelque sorte un premier exemple de réseau transeuropéen, qui démontre la nécessité d'une intervention publique pour protéger les infrastructures lourdes ;

- la protection de l'environnement fait aussi partie des objectifs de l'Union européenne ; il s'agit d'un thème cher aux pays d'Europe du nord, par ailleurs ardents défenseurs de la politique de concurrence. La France pourrait s'appuyer sur la politique de l'environnement pour défendre le service public. En effet, en matière d'énergie électrique, il est évident que la libéralisation conduit les entreprises à choisir les investissements les plus rapidement rentables, c'est-à-dire les centrales fonctionnant au charbon ou au gaz, au détriment de moyens moins polluants comme l'énergie hydraulique ou l'énergie nucléaire, qui ne peuvent se développer que dans des systèmes monopolistiques.

**M. Christian Stoffaës** a alors souhaité que la France prenne appui sur les dispositions du Traité existantes, afin de demander qu'il soit donné corps à ces principes. Cette méthode est celle qu'a utilisée le commissaire européen Leon Brittan pour engager de multiples actions de libéralisation.

Concluant son propos, **M. Christian Stoffaës** a observé que le terme d'utilité publique, utilisé dans les pays anglo-saxons pour désigner le service public, pouvait peut-être permettre de réconcilier le système français avec le droit communautaire et il s'est félicité de l'intérêt porté par le Gouvernement à cette question de la place des services publics en Europe.

Au cours du débat qui a suivi, **M. Gérard Delfau** s'est déclaré en accord avec l'essentiel des propos de l'orateur. Il a particulièrement insisté sur la nécessité de s'appuyer sur les dispositions inscrites dans le Traité sur l'Union européenne. Evoquant la situation des derniers jours en France, il a exprimé la crainte d'une régression par la radicalisation des positions en présence et a souhaité que le Gouvernement réagisse sur ce sujet.

**M. Gérard Delfau** a en outre estimé essentiel de trouver un concept que la France puisse proposer à ses

partenaires de l'Union européenne et a indiqué sa préférence pour la notion d'intérêt économique général.

Enfin, il a estimé nécessaire que la question des services publics soit inscrite à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale de 1996. Il a souhaité qu'une réflexion soit conduite pour déterminer s'il était préférable de modifier le traité lui-même ou de lui adjoindre une charte additionnelle.

**M. Denis Badré** a tout d'abord observé que le temps de la comparaison devait précéder le temps de la concurrence, et que la France se devait de prendre connaissance des modèles d'organisation mis en place chez ses partenaires. Il a en outre souhaité que soient développés tous les échanges possibles entre agents des services publics de l'Union européenne. A propos du service universel, **M. Denis Badré** s'est demandé quels types de services étaient concernés et a rappelé que chaque Etat avait apporté des réponses différentes. Il a fait valoir que, dans la mise en oeuvre d'un service, deux problèmes se posaient : celui de son rapport coût/efficacité et celui de l'universalité.

**M. Denis Badré** a ensuite souhaité que soit mis en oeuvre le principe de subsidiarité. Il a estimé que certaines actions, en matière de réseaux transeuropéens ou de télécommunications, devaient être menées au niveau communautaire, tandis que d'autres devaient être conduites à des niveaux plus proches du citoyen. Il a enfin plaidé pour une amélioration de la qualité du service rendu aux citoyens dans une démarche qui serve la construction européenne.

**M. Philippe François** s'est tout d'abord interrogé sur la compatibilité de la politique de libéralisation avec les impératifs techniques qui avaient fait le succès du modèle français, notamment en matière d'énergie. Il a ensuite rappelé que la France disposait d'une fonction publique qui lui était souvent enviée à l'étranger et a demandé si les régimes sociaux des fonctionnaires ne posaient pas des

problèmes dans le cadre de la libéralisation. Il a enfin interrogé M. Christian Stoffaës sur les conséquences des accords de Marrakech sur les services publics.

**M. Paul Loridant** s'est déclaré très sceptique sur la réalisation des réseaux transeuropéens. Il a expliqué que, dans sa commune, chaque opérateur de radiotéléphone avait exprimé le souhait d'installer son propre réseau de fibre optique. Il s'est demandé si la libéralisation était réellement compatible avec la réalisation des grands réseaux.

En réponse aux orateurs, **M. Christian Stoffaës** a tout d'abord expliqué qu'il était stratégiquement nécessaire de trouver des concepts utilisables au niveau communautaire. Le concept de service public à la française, qui pourrait, à titre de boutade, être défini comme le résultat de l'addition du Conseil d'Etat, de l'école Polytechnique et de la CGT, ne pouvait être exporté. Le concept d'intérêt économique général a le mérite de figurer déjà dans le Traité, mais il est relativement flou. Le concept de service universel a émergé spontanément, d'abord dans la jurisprudence de la Cour de justice puis dans les textes proposés par la Commission européenne. Il conviendrait d'expliquer de manière plus approfondie sa signification et de demander, à cet effet, la constitution d'un groupe de travail au niveau communautaire.

Dans l'histoire d'une société, il y a des moments où un service est déclaré universel. Le chemin de fer n'est manifestement plus aujourd'hui un service universel alors qu'il l'était au XIX<sup>ème</sup> siècle, tandis que la télévision l'est devenue il y a seulement 25 ans lorsque l'on a cherché à éliminer les zones d'ombre. On observe que, malgré des conceptions différentes, les grands pays développés ont connu des évolutions assez semblables dans ce domaine. Ainsi, l'électricité est devenue un service universel dans la plupart des grands pays, aux Etats-Unis comme en Europe, à partir des années trente.

A propos de la Conférence intergouvernementale, **M. Christian Stoffaës** a observé que la France était « attendue » sur la question des services publics. Il a noté que les diplomates se montraient pessimistes sur les chances de voir évoluer le Traité en ce qui concerne les services publics, faisant valoir la nécessité de limiter le champ des questions abordées par la Conférence intergouvernementale afin d'éviter que chaque Etat ne veuille y inclure des questions qui lui étaient propres.

Evoquant les moyens de prendre en compte les missions de service public, **M. Christian Stoffaës** a expliqué que la signature d'une charte était sans doute plus facile à obtenir, mais moins efficace que la modification du Traité. Il existe en effet un risque que les négociations nécessaires à la signature de la charte ne conduisent à une définition minimale du service public, tandis que quelques lignes inscrites dans le Traité pouvaient avoir des effets jurisprudentiels considérables.

**M. Christian Stoffaës** s'est ensuite déclaré favorable au développement du principe de comparaison. Il a fait valoir que les services publics français bénéficiaient d'un bilan globalement positif et qu'il serait intéressant de faire des comparaisons avec les autres systèmes, en termes de tarifs, de prestations, de satisfaction du public. Il a ajouté que la construction communautaire avait appris aux entreprises à se regarder les unes les autres et a estimé que la comparaison permettait de rendre le débat moins idéologique et pouvait ouvrir des voies de réforme. Il s'est en outre déclaré en accord avec M. Denis Badré sur la nécessité de mettre en application le principe de subsidiarité.

Répondant à M. Paul Loridant, **M. Christian Stoffaës** a souligné que les conséquences néfastes d'une concurrence exacerbée avaient été perçues dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle dans les réseaux électriques et avaient conduit au régime des concessions municipales. Il a estimé qu'il existait une dialectique permanente entre le monopole, qui permet la coordination mais risque de conduire à l'inertie,

et la concurrence, qui stimule les entreprises mais peut déboucher sur l'anarchie. Il en a déduit qu'il n'était pas exclu qu'une réglementation stricte des infrastructures de télécommunications soit rétablie après quelques années de libéralisation.

A propos des régimes sociaux des fonctionnaires, **M. Christian Stoffaës** a rappelé que les statuts des cheminots ou des salariés d'EDF avaient été des grandes conquêtes sociales, dont on espérait à l'époque qu'elles seraient étendues à tous. Il est aujourd'hui très clair qu'il est impossible d'étendre ces régimes sociaux à l'ensemble de la population. On assiste aujourd'hui à une mise en opposition très dangereuse entre une France protégée et une France du risque. Il est impératif de procéder à un examen global pour sortir de cette dialectique très dangereuse. Le moment est propice pour mener un grand débat national sur ce sujet, dans la mesure où un nouveau Président de la République vient d'être élu. Le Parlement aurait naturellement un rôle important à jouer dans ce débat, qui, à la suite de la révision constitutionnelle récente, pourrait donner lieu à un référendum.

Naturellement, l'Etat ne peut rompre le contrat passé avec ses fonctionnaires unilatéralement. Il convient donc de réfléchir à des possibilités de rachat des droits acquis. Il est nécessaire de s'interroger sur le système de retraite des cheminots, instauré à l'époque des locomotives à vapeur. Dans ces conditions, l'une des solutions possibles est de maintenir les droits acquis, mais de ne plus les accorder aux nouveaux arrivants. C'est la direction prise par l'Allemagne dans sa réforme de l'organisation des chemins de fer ; c'est aussi la démarche actuellement entreprise pour le personnel navigant d'Air France. En tout état de cause, il est impératif d'adapter des concepts français définis à une époque aujourd'hui révolue.

Evoquant enfin les négociations menées dans le cadre de l'OMC, **M. Christian Stoffaës** a estimé que des difficultés se poseraient au niveau mondial et qu'il n'était pas exclu de voir apparaître des autorités mondiales de régula-

tion pour les réseaux dont les mailles étaient de plus en plus internationalisées, comme les télécommunications. Il a précisé qu'on envisageait d'ores et déjà une régulation internationale d'Internet.

**PROGRAMME DE TRAVAIL  
DES COMMISSIONS ET DÉLÉGATIONS  
POUR LA SEMAINE DU 4 AU 9 DÉCEMBRE 1995**

**Commission des Affaires culturelles**

**Mercredi 6 décembre 1995**

Salle n° 245

*à 15 heures 15 :*

- Désignation des membres de la mission d'information sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires.

*à 15 heures 30 :*

- Audition de M. Jean-Pierre Elkabach, président directeur général de France Télévision.

**Commission des Affaires économiques et du Plan**

**Mercredi 6 décembre 1995**

*à 9 heures 30*

Salle n° 263

- Examen du rapport de M. Pierre Hérisson sur la proposition de résolution n° 91 (1995-1996) de M. René Trégouët sur :

• la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interconnexion dans le secteur des

télécommunications : garantir le service universel et l'interopérabilité en appliquant les principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP) (n° E-467),

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

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

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

## **Commission des Affaires sociales**

**Mardi 5 décembre 1995**

Salle n° 213

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

*à 14 heures 45 :*

- M. le Professeur Bernard Devulder, doyen de la faculté de médecine de Lille.

*à 15 heures 30 :*

- Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) : M. Jean-Claude Mallet, président.

*à 16 heures 15 :*

- Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) :  
M. Jean-Paul Probst, président.

*à 17 heures :*

- Conférence des directeurs des centres hospitaliers généraux (CHG) : M. Bernard Grandjean, président.

- Conférence des directeurs généraux des centres hospitaliers et universitaires (CHU) : M. Pierre Le Mauff, président.

*à 17 heures 45 :*

- Conférence des présidents de commissions médicales d'établissement (CME) des centres hospitaliers généraux (CHG) : M. le docteur Olivier Joyeux, président.

- Conférence des présidents de commissions médicales d'établissement des centres hospitaliers spécialisés (CHS) : M. le docteur Michel Potencier, président.

- Conférence des présidents de commissions médicales d'établissement des centres hospitaliers et universitaires (CHU) : M. Philippe Hecketsweiler.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 87 (1995-1996) en faveur du développement des emplois de services aux particuliers.

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

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 85 (1995-1996) de M. Philippe Marini, relative à la

**négociation collective et instituant un contrat collectif d'entreprise.**

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

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

**Mercredi 6 décembre 1995**

*à 10 heures*

Salle de la Commission

- Examen des articles non rattachés de la deuxième partie du projet de loi n° 77 (1995-1996) de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale (M. Alain Lambert, rapporteur général).

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

- le conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

- le comité des finances locales ;

- le conseil supérieur des prestations sociales agricoles ;

- la section de l'assurance des salariés agricoles contre les accidents de travail et les maladies professionnelles ;

- le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.

**Samedi 9 décembre 1995***à 9 heures*

Salle de la Commission

- Examen des amendements aux articles non rattachés de la deuxième partie du projet de loi n° 77 (1995-1996) de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale (M. Alain Lambert, rapporteur général).

- Désignation des candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 1996.

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

**Mercredi 6 décembre 1995***à 9 heures et, éventuellement, à 15 heures*

Salle n° 207

- Désignation des membres du groupe de travail sur la révision du Règlement.

- Nomination de rapporteurs pour les textes suivants :

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

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

- proposition de loi n° 84 (1995-1996) présentée par M. Jean Cluzel, visant à faire bénéficier de la cessation

progressive d'activité les secrétaires de mairie et agents intercommunaux à temps complet.

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

- Examen du rapport de M. Pierre Fauchon sur la proposition de loi n° 389 (1994-1995), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

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

## **Groupe de travail sur le mode de scrutin régional**

**Mardi 5 décembre 1995**

*à 16 heures*

Salle n° 207

- Constitution du Bureau.

- Echange de vues sur l'organisation du programme de travail et des auditions.

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

**Jeudi 7 décembre 1995**

*à 9 heures 45*

Salle n° 261

- Audition de M. Michel Barnier, ministre délégué aux Affaires européennes, sur les travaux et les conclusions du groupe de réflexion préparatoire à la Conférence intergouvernementale de 1996.