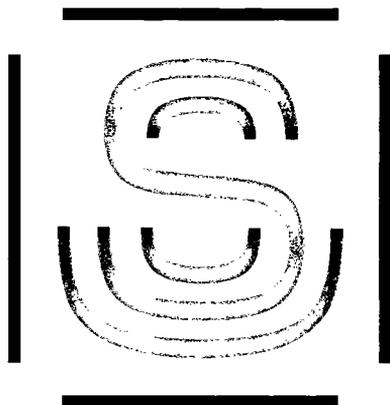


# LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 7 – SAMEDI 16 NOVEMBRE 1996

SESSION ORDINAIRE 1996-1997



## SOMMAIRE

Affaires culturelles	1165
Affaires économiques	1203
Affaires étrangères	1269
Affaires sociales	1292
Finances	1297
Lois	1371
Missions communes d'information	1401
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	1411
Délégation pour la Planification	1419
Programme de travail pour la semaine du 18 au 23 novembre 1996	1423

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
<b>Affaires culturelles</b>	
• <i>Nomination de rapporteur</i> .....	1165
• <i>Mission d'information sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires</i>	
– Examen du projet de rapport d'information .....	1165
• <i>Projet de loi de finances pour 1997</i>	
– Examen des rapports pour avis :	
. Culture .....	1165
. Enseignement technique .....	1175
. Presse écrite .....	1181
. Cinéma et théâtre dramatique .....	1185
. Enseignement agricole .....	1192
 <b>Mission d'information sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires</b>	
– Adoption du projet de rapport .....	1201
 <b>Affaires économiques</b>	
• <i>Logement - Union d'économie sociale du logement (Pjl n° 58)</i>	
– Audition de M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement .....	1203
– Examen du rapport .....	1232

	Pages
• <i>Projet de loi de finances pour 1997</i>	
– Audition de M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement .....	1203
– Examen des rapports pour avis :	
. Mer .....	1208
. Pêche .....	1212
. Industries agricoles et alimentaires .....	1216
. Ville .....	1236
. Aménagement du territoire .....	1239
. Aménagement rural .....	1245
. Urbanisme .....	1249
. Tourisme.....	1252
. Routes et voies navigables.....	1257
. Outre-mer .....	1262
• <i>Mission d'information à l'étranger - Inde (actes du colloque du 2 juillet 1996)</i>	
– Examen d'un rapport supplémentaire d'information .....	1223
• <i>Organisme extraparlamentaire - Comité de liaison pour le transport des personnes handicapées</i>	
– Désignation d'un candidat proposé à la nomination du Sénat.....	1223
• <i>Poste et télécommunications - Mission d'information - Perspectives du service public postal</i>	
– Communication.....	1224

### Affaires étrangères

• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil d'administration de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger</i>	
– Désignation d'un candidat proposé à la nomination du Sénat.....	1269
• <i>Projet de loi de finances pour 1997</i>	
– Examen des rapports pour avis :	
. Nucléaire, espace et services communs .....	1269
. Coopération .....	1272

• <i>Audition de M. Jacques de Larosière, président de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) .....</i>	1277
---	------

### **Affaires sociales**

• <i>Nomination de rapporteur .....</i>	1292
• <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 1997</i>	
– Examen des amendements .....	1285-1292
– Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire .....	1292

### **Finances**

• <i>Nomination de rapporteur .....</i>	1341
• <i>Groupe de travail sur la situation et les perspectives du système bancaire en France</i>	
– Examen du rapport .....	1297
• <i>Projet de loi de finances pour 1997</i>	
– Audition de M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement .....	1313
– Examen des articles de la première partie .....	1319
– Examen de rapports spéciaux :	
. <i>Services financiers .....</i>	1338
. <i>Aménagement du territoire, ville et intégration</i>	
I - <i>Aménagement du territoire .....</i>	1341
. <i>Commerce extérieur .....</i>	1347
. <i>Commerce et artisanat et articles 90 et 91 rattachés .....</i>	1353
. <i>Affaires européennes .....</i>	1365
• <i>Union européenne - Monnaie unique - Modalités du passage à l'Euro</i>	
– Audition de M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances .....	1360

## Lois

- *Territoires d'outre-mer - Fonction publique - Application de la loi d'habilitation relative au statut général des fonctionnaires de Mayotte - Ratification de l'ordonnance n° 96-782 du 5 septembre 1996 (Pjl n° 56)*
- Examen du rapport ..... 1371
- *Projet de loi de finances pour 1997*
- Audition de M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation ..... 1373
- Audition de M. Jacques Toubon, Garde des Sceaux, ministre de la justice ..... 1385

## Mission commune d'information sur l'entrée dans la société de l'information

- Présentation de la première synthèse des travaux de la mission..... 1401

## Mission commune d'information sur la place et le rôle des femmes dans la vie publique

- *Constitution du Bureau.....* 1407

## Délégation du Sénat pour l'Union européenne

- *Transports - Réforme du système ferroviaire britannique et Livre blanc de la commission européenne : " une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires "*
- Examen de la conclusion du projet de rapport d'information..... 1411
- *Résolutions européennes - Actes communautaires E. 719 et E. 720 relatifs à la mise en place de l'Euro*
- Examen du projet de rapport d'information..... 1411

	Pages
	—
• <i>Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe - 5<sup>e</sup> session de l'Assemblée parlementaire</i>	
- Examen du projet de rapport d'information.....	1416
 <b>Délégation pour la planification</b>	
• <i>Audition de M. Henri Guaino, commissaire au Plan.....</i>	1419
• <i>Perspectives économiques à moyen terme (1996 - 2001)</i>	
- Examen du rapport d'information .....	1419
 <b>Programme de travail des commissions, groupes d'étude, groupes de travail, missions d'information, délégations et offices pour la semaine du 18 au 23 novembre 1996</b>	1423

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mardi 12 novembre 1996 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président.** - La commission a procédé à l'examen des conclusions de la mission d'information sur l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires.

A l'issue de leur présentation par **M. Adrien Gouteyron, président**, un large débat s'est instauré auquel ont participé **MM. Jean-Louis Carrère, Ivan Renar, James Bordas, Pierre Laffitte, Jean-Pierre Camoin, co-rapporteur, Jean Bernadaux, co-rapporteur, et M. Adrien Gouteyron, président.**

La commission a ensuite adopté à l'unanimité des votants les conclusions de la mission d'information, les commissaires du groupe communiste, républicain et citoyen s'abstenant, et a décidé de les publier sous la forme d'un rapport d'information.

(Le compte rendu de cette réunion sera publié après la conférence de presse qui se tiendra le 20 novembre 1996).

Au cours de la même réunion, la commission a désigné **Mme Hélène Luc** comme rapporteur de la proposition de loi n° 48 (1996-1997) de M. Ivan Renar et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, tendant à reconnaître aux communes le droit de moduler les tarifs des écoles municipales de musique et de danse en fonction des ressources des familles.

**Mercredi 13 novembre 1996 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président.** - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé, sur le rapport de **M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis**, à l'examen des crédits

## **de la culture inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.**

Evoquant le contexte de rigueur budgétaire, **M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis**, a introduit son exposé en estimant que l'effort consenti en faveur de la culture apparaissait globalement préservé. Il a précisé que les crédits de la culture inscrits au projet de loi de finances pour 1997 s'élèveraient à 15,077 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et, quoiqu'en diminution de 2,9 % par rapport aux crédits votés en 1996, ils représenteraient encore 0,97 % des dépenses de l'Etat.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'en dehors des évolutions mécaniques liées à l'achèvement des grands travaux parisiens (- 570,3 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement) et au rattachement au ministère de la culture des crédits inscrits aux concours particuliers pour les bibliothèques institués au sein de la dotation générale de décentralisation (+ 902,6 millions de francs), la diminution du budget de la culture traduisait l'étalement, sur une année supplémentaire, de l'exécution des engagements pluriannuels de l'Etat.

L'application de cette décision à la loi de programme sur le patrimoine monumental entraînera une réduction de 570 millions de francs et 34,6 % des autorisations de programme ouvertes en 1997. Soulignant que le secteur du patrimoine paraissait ainsi avoir été sacrifié lors de la préparation du budget de la culture, le rapporteur pour avis s'est inquiété, nonobstant les moyens envisagés par le ministre pour maintenir le volume de travaux commandés aux entreprises, des conséquences que ne manquerait pas d'avoir sur l'emploi une chute aussi brutale des crédits d'investissement consentis par l'Etat.

Se référant aux informations communiquées par le groupement national des entreprises spécialisées dans la restauration des monuments historiques, le rapporteur pour avis a indiqué que la diminution des crédits du patri-

moine effectivement consommés ces dernières années aurait d'ores et déjà conduit ce secteur d'activité à licencier un millier de personnes. Il a dès lors fait part à la commission de son intention d'attirer l'attention du ministre de la culture, en séance publique, sur la nécessité absolue de veiller à la préservation et à la consommation effective des crédits affectés à la restauration du patrimoine monumental en 1997.

S'agissant des autres secteurs d'intervention du ministère, **M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis**, a indiqué que la politique culturelle menée en 1997 serait placée sous le signe de la continuité. Un effort particulier sera réalisé en faveur de l'architecture, dont les crédits progresseront de 20,6 %, bénéficiant essentiellement aux écoles d'architecture.

La politique culturelle continuera de contribuer à la réduction de la " fracture sociale " grâce en particulier à la poursuite des expérimentations conduites en 1996 dans une trentaine de quartiers défavorisés et au maintien de l'effort en faveur des enseignements artistiques. Remarquant que des progrès substantiels avaient été accomplis en faveur de l'enseignement des disciplines artistiques et du développement d'activités culturelles en milieu scolaire, le rapporteur pour avis a, en revanche, regretté la faiblesse persistante du soutien apporté par le ministère de la culture au fonctionnement des écoles municipales délivrant un enseignement artistique spécialisé. Dans ce contexte, il s'est félicité du dépôt prochain d'un projet de loi destiné à clarifier les compétences en ce domaine.

Se félicitant de la croissance exponentielle des dépenses culturelles des communes, des départements et des régions, qui ont été multipliées par 2,5 en francs constants entre 1978 et 1993 pour atteindre 36,9 milliards de francs, le rapporteur pour avis a fait observer qu'il appartenait à l'Etat de veiller à la répartition harmonieuse de l'effort culturel sur l'ensemble du territoire. En ce sens, il a indiqué que le rééquilibrage des interventions

de l'Etat en faveur de la province serait poursuivi et il a dressé un premier bilan de la réalisation des " grands projets en région " décidés par le comité interministériel sur l'aménagement du territoire du 20 septembre 1994.

**M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis**, a ensuite indiqué que l'analyse de la politique culturelle lui inspirait deux sujets de préoccupation. Le premier est relatif à l'incapacité dans laquelle se trouve actuellement l'Etat d'assurer la conservation en France de ses trésors nationaux. Réformé en 1992, le dispositif actuel de protection du patrimoine national ne permet pas à l'Etat de refuser, à l'expiration d'un délai de trois ans, l'octroi d'un certificat de libre circulation aux biens culturels présentant les caractéristiques d'un trésor national, sauf si ce bien a été entre-temps classé archive ou monument historique, ou s'il a été acquis par l'Etat ou une collectivité publique.

Depuis que la Cour de cassation a rejeté, en février 1996, le pourvoi formé par l'administration contre l'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 6 juillet 1994 le condamnant à verser à M. Walter, ancien propriétaire du " Jardin à Auvers " de Van Gogh, classé sans son consentement, une indemnité fondée sur l'article 16 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, l'Etat se trouve, dans les faits, privé de l'arme du classement d'office. Qui plus est, les crédits d'acquisition d'oeuvres d'art sont aujourd'hui affectés par les difficultés financières rencontrées par la Réunion des musées nationaux, dont les recettes représentent désormais 60 % des crédits publics affectés à l'enrichissement des collections nationales.

Le rapporteur pour avis a souligné l'urgence qui s'attachait à la recherche d'une solution susceptible de porter un coup d'arrêt à l'exode des trésors nationaux. Il a notamment rappelé que M. Maurice Aicardi, chargé d'une mission de réflexion par M. Edouard Balladur alors Premier ministre, avait suggéré que l'on s'oriente vers l'affectation d'une fraction des gains de la Française des jeux à l'acquisition des oeuvres d'art. Indiquant que l'Italie envisageait

une solution de ce type, il a rappelé que la création, en juin 1995, en Grande-Bretagne, d'une loterie nationale dont le produit était affecté à plusieurs " causes nationales " parmi lesquelles le patrimoine, avait permis un accroissement très substantiel des crédits d'acquisition des musées britanniques.

Le second sujet de préoccupation tient aux moyens que l'Etat devra nécessairement consacrer, tant en dépenses ordinaires qu'en crédits d'investissement, pour assurer le bon fonctionnement des institutions culturelles issues des grands travaux parisiens. Le rapporteur pour avis a en particulier indiqué que la création de postes de personnels de surveillance se révélerait indispensable en 1998 pour assurer l'ouverture des nouvelles salles du Louvre, et a par ailleurs souligné que l'Etat devrait pourvoir au renouvellement périodique des équipements sophistiqués installés dans ces institutions.

**M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis**, a conclu son exposé en invitant la commission à donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la culture inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997, en attirant toutefois l'attention du ministre de la culture sur la nécessité de veiller très scrupuleusement à ce qu'aucun élément extérieur ne vienne compromettre ou perturber la consommation des crédits affectés à la restauration du patrimoine monumental en cours d'année.

Un débat a suivi.

**M. Maurice Schumann, rapporteur spécial des crédits de la culture au nom de la commission des finances**, a indiqué que si son analyse de la politique culturelle rejoignait pour l'essentiel celle du rapporteur pour avis, il ne pouvait en revanche souscrire à sa conclusion. La diminution d'un tiers des autorisations de programme ouvertes l'an prochain en faveur de la restauration du patrimoine monumental, dont les effets seront au mieux partiellement compensés par l'accélération des procédures d'engagement des crédits ouverts en 1997 et le report des

reliquats des années précédentes, pourrait en effet être aggravée par l'annulation de 316 millions de francs d'autorisations de programme votées en 1996. Au total, l'amputation des crédits budgétaires excéderait alors 900 millions de francs, soit la moitié des crédits affectés à la restauration du patrimoine, et ses effets seront encore amplifiés par la réduction des efforts consentis par les régions du fait de l'étalement des contrats de plan Etat-régions. Les conséquences de ce cumul pourraient être dramatiques sur l'emploi, les entreprises spécialisées évaluant entre 3.500 et 4.000 le nombre de licenciements qui en résulteraient.

Le rapporteur spécial a indiqué à la commission que ses protestations auprès du ministre de la culture n'avaient eu qu'un effet limité, puisqu'elles n'avaient permis d'obtenir qu'un " dégel " de 50 millions d'autorisations de programme ouvertes en 1996. Si l'appel au Premier ministre ne devait pas faire évoluer favorablement les crédits du patrimoine monumental dans les prochains jours, le rapporteur spécial a estimé qu'il serait contraint de proposer à la commission des finances de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits de la culture.

**Le président Adrien Gouteyron** a indiqué à la commission qu'il avait pris l'initiative d'écrire au Premier ministre pour attirer son attention sur les conséquences qu'aurait sur l'activité des entreprises spécialisées dans la restauration des monuments historiques le cumul du rééchelonnement de la loi de programme et des annulations d'une partie des autorisations de programme ouvertes en 1996, et pour demander que l'effort consenti par l'Etat en faveur de la restauration du patrimoine monumental soit en tout état de cause revalorisé lors de la préparation du budget pour 1998.

**M. François Lesein** a, à son tour, exprimé la crainte que la forte diminution de l'effort consenti par l'Etat en faveur de la restauration des monuments historiques ne se traduise par d'importants licenciements et a jugé que la commission ne pouvait, dans ces conditions, donner un

avis favorable à l'adoption des crédits de la culture. Au sujet de l'affectation d'une partie des gains de la Française des jeux à l'acquisition d'oeuvres d'art, il a fait observer que le fonds national pour le développement du sport, qui était financé de cette façon, ne disposait pas de recettes suffisantes pour faire face à l'ensemble de ses missions. Il a enfin souhaité obtenir des précisions sur le calendrier d'ouverture de la Bibliothèque nationale de France.

**M. Ivan Renar** s'est déclaré prêt à s'associer à toute démarche visant au rétablissement des crédits affectés à la restauration du patrimoine monumental. Il s'est dit préoccupé de l'érosion des crédits affectés à la culture par l'Etat dès lors que l'on raisonne à structure constante, et, plus généralement, de l'effacement de la place réservée à la culture dans la politique gouvernementale. Il a en particulier regretté que le Parlement ait pu débattre du contrôle de l'ouverture des multiplexes cinématographiques, de la transformation du statut de l'institut de formation et d'enseignement pour les métiers de l'image et du son (FEMIS) ou de la suppression de l'avantage fiscal consenti aux souscripteurs du capital des sociétés du financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA) à l'occasion d'amendements. Il a craint par ailleurs qu'un désengagement de l'Etat en matière culturelle ne favorise la remise en cause de l'intervention des collectivités locales dans le domaine culturel, comme cela a pu être observé à Orange ou à Toulon.

S'agissant de la politique d'acquisition d'oeuvres d'art, il a demandé au rapporteur des précisions sur l'évolution des crédits affectés au fonds du patrimoine. Il a également estimé que la suppression de la déduction supplémentaire dont bénéficiaient jusqu'à présent les artistes aurait nécessairement des répercussions sur les budgets de fonctionnement des institutions culturelles qui seraient appelées à compenser la perte de revenus correspondante.

Il a enfin déploré la faiblesse des crédits affectés par l'Etat aux enseignements artistiques et souligné l'effort

consenti par les collectivités territoriales pour compenser cette insuffisance.

**M. Jean-Louis Carrère** s'est déclaré choqué que l'on puisse utiliser l'argent de loteries pour financer l'art ou le sport et a indiqué qu'il voterait contre l'adoption des crédits de la culture inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

**M. Jean-Paul Hugot**, tout en déclarant s'associer aux démarches entreprises pour tenter d'obtenir une revalorisation des crédits affectés à la restauration du patrimoine monumental, a souhaité que l'on s'attache à simplifier les procédures administratives préalables à l'engagement des autorisations de programme, dont la complexité explique en partie les retards observés dans la consommation des crédits d'investissement. Soulignant que la diminution de l'effort consenti en faveur du patrimoine monumental s'inscrivait en contradiction avec la priorité gouvernementale affectée à l'aménagement du territoire, il a craint que le financement du fonctionnement des grandes institutions parisiennes ne s'exerce encore au détriment de l'investissement culturel en région.

**M. Daniel Eckenspieller**, soulignant que les économies budgétaires que permettrait de réaliser le rééchelonnement de la loi de programme sur le patrimoine monumental seraient sans commune mesure avec les coûts économiques et sociaux induits par cette décision, a regretté que de semblables décisions soient prises sans une étude de leurs conséquences macro-économiques et à long terme.

**M. Marcel Vidal** a demandé au rapporteur pour avis des précisions sur la constitution de la fondation du patrimoine. Rejoignant M. Jean-Paul Hugot pour dénoncer la lourdeur des procédures et des montages financiers liés aux opérations de restauration du patrimoine protégé, il a souhaité qu'une réflexion puisse être engagée sur la simplification des procédures administratives et a suggéré que les collectivités locales puissent avoir accès à des prêts

à taux bonifié pour réaliser ces opérations. Il a par ailleurs espéré que la contractualisation des engagements souscrits en matière culturelle entre l'Etat d'une part et les communes, les groupements de communes ou les départements d'autre part ne serait pas remise en cause.

Soulignant que l'ampleur de l'entreprise de rénovation engagée au centre national d'art et de culture Georges Pompidou exigeait qu'il soit partiellement fermé au public, il a enfin souhaité que les délais envisagés pour la réalisation de ce chantier puissent être respectés.

**M. Jean Bernard** a plaidé en faveur d'une utilisation plus rationnelle des crédits de restauration des monuments historiques et a rejoint MM. Jean-Paul Hugot et Marcel Vidal pour réclamer une simplification des procédures administratives préalables à la réalisation de travaux sur les monuments classés.

**M. Alain Joyandet**, estimant que l'on ne pouvait à l'occasion de l'examen du budget de la culture remettre en cause la priorité accordée par le Gouvernement à la réduction des déficits publics, a indiqué qu'il voterait les crédits de la culture inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

**M. Adrien Gouteyron, président**, a fait observer que le ministère de la culture ne pourrait pas faire l'économie d'une réflexion sur la simplification des procédures s'il entendait parvenir à compenser, au moins partiellement, les effets de la réduction des autorisations de programme ouvertes en 1997 par une accélération de l'instruction des dossiers de travaux. Il a par ailleurs fait remarquer qu'en cas de succès, l'accroissement du taux d'engagement des crédits ouverts en 1997 et la consommation des reliquats de crédits reportés des années précédentes conduiraient à différer en 1998 les effets du désengagement de l'Etat.

Répondant aux différents intervenants, **M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- les crédits que l'Etat est raisonnablement susceptible de consacrer à l'acquisition d'oeuvres d'art resteront toujours hors de proportion avec les valeurs atteintes sur le marché international de l'art. C'est la raison pour laquelle il paraît souhaitable d'envisager le recours au Loto pour permettre à la France d'assurer la conservation sur son territoire des oeuvres maîtresses de son patrimoine ;

- l'ouverture du département " grand public " de la bibliothèque nationale de France à Tolbiac est toujours programmée pour le mois de décembre 1996, celle du " rez-de-jardin " réservé aux chercheurs étant prévue dans le courant de l'année 1998. Les derniers arbitrages relatifs aux coûts de fonctionnement de cette institution n'ont toujours pas été rendus : ils devraient néanmoins s'établir dans une fourchette comprise entre 900 millions de francs et 1,3 milliard de francs par an. D'après les informations disponibles, il semblerait que l'on ait finalement renoncé à ouvrir la bibliothèque au public le dimanche ;

- les crédits du fonds du patrimoine, qui ont bénéficié d'une mesure nouvelle de 50 millions de francs dans la loi de finances pour 1996, seront reconduits en 1997 à 85 millions de francs ;

- la " fondation du patrimoine " est en cours de constitution. L'on peut espérer qu'elle contribue à élargir le champ d'intervention des entreprises spécialisées dans la restauration du patrimoine. L'intervention de la nouvelle fondation apparaît toutefois complémentaire de celle de l'Etat puisque sa vocation est de contribuer à la sauvegarde du patrimoine non protégé.

A l'issue d'un large débat auquel ont notamment pris part, outre le **président Gouteyron et le rapporteur pour avis, MM. Jean Bernadéaux, Jean Bernard, Alain Joyandet, André Egu, Alain Gérard et François Lesein**, la commission a décidé de s'en remettre à la **sagesse du Sénat** pour l'adoption des crédits de la culture inscrits au projet de loi de finances pour 1997.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean-Louis Carrère sur les crédits de l'enseignement technique dans le projet de loi de finances pour 1997.

M. Jean-Louis Carrère, rapporteur pour avis, a tout d'abord souligné la difficulté d'apprécier les efforts consentis en faveur de l'enseignement technologique et professionnel, en l'absence de tout document budgétaire spécifique.

Il a noté que ces filières, qui sont trop souvent considérées comme des structures d'accueil de l'échec scolaire, reçoivent en fait des effectifs d'élèves considérables et a estimé que leur revalorisation était indispensable, notamment dans la perspective d'une articulation avec la filière technologique supérieure, dont la réforme ne devrait être effective que dans plusieurs années.

Il s'est par ailleurs interrogé sur la volonté du Gouvernement de revaloriser une filière qui accueille de plus en plus d'élèves, du fait d'un rééquilibrage intervenu récemment entre les formations générales ou technologiques et les formations professionnelles, et dont le ministre s'est réjoui, mais qui ne s'est pas traduit sur le plan budgétaire.

Le rapporteur pour avis a ensuite indiqué que les crédits affectés pour 1996 à l'enseignement technologique et professionnel seraient pratiquement reconduits en 1997 : avec 35,7 milliards de francs, ils enregistrent une faible hausse de 1,2 % alors que leur progression avait été de 3,3 % en 1996, de 4,1 % en 1995 et que les crédits de l'enseignement scolaire augmenteront pour leur part de 1,5 % en 1997.

Soulignant l'absence de créations d'emplois, il a rappelé que 858 emplois avaient été créés en 1996 et que 320 postes étaient prévus pour 1997 par l'annexe financière de la loi de programmation du nouveau contrat pour l'école, lesquels seraient pourvus par redéploiement.

Il a cependant noté que le projet de budget permettrait de faire passer 5.000 professeurs de lycée professionnel du premier au deuxième grade.

Il a précisé que les effectifs des élèves allaient connaître une légère progression dans le second cycle professionnel, cette augmentation devant se poursuivre à un rythme moins soutenu que par le passé dans les deux ans à venir.

Il a ensuite indiqué que les effectifs des jeunes en apprentissage étaient en progression continue, notamment pour les années terminales et les formations de niveau supérieur, le nombre d'apprentis étant aujourd'hui de 227.000, et il a observé que l'enseignement professionnel avait joué un rôle très important dans la réduction des sorties sans qualification du système éducatif (27 % d'une génération en 1973, 16 % en 1980, 12 % en 1991 et 8 % en 1993), même si les deux tiers des " laissés pour compte " partaient en cours de CAP ou de BEP.

Abordant les orientations récentes de la politique suivie par le Gouvernement dans le domaine de l'enseignement technologique et professionnel, **M. Jean-Louis Carrère** a observé que celles-ci portaient sur la rénovation des diplômes professionnels, sur la décentralisation de la formation professionnelle, qui présente selon lui un bilan mitigé, et sur la mise en oeuvre des mesures du nouveau contrat pour l'école. S'agissant de ces dernières, il a rappelé que les principales tendaient à organiser un cursus complet dans la voie professionnelle, à coordonner les deux dispositifs de l'alternance, à professionnaliser les filières et à développer la formation continue des adultes, les réseaux d'établissements et l'apprentissage dans les lycées professionnels.

Il a souligné que ces mesures restaient le plus souvent au stade de l'expérimentation et concernaient des effectifs d'élèves non négligeables, mais encore limités. Il a ensuite constaté une mise en place particulièrement lente des sec-

tions et des unités de formation par apprentissage dans les établissements scolaires.

Il a également observé que les classes d'initiation pré-professionnelles qui étaient pourtant présentées comme un dispositif essentiel de la loi quinquennale pour l'emploi, n'avaient été expérimentées que dans quelques centres de formation d'apprentis (CFA) et dans des lycées agricoles et que le nombre d'enseignants et d'apprentis d'ores et déjà concernés par le développement de l'apprentissage dans les lycées professionnels restait inconnu.

Le rapporteur pour avis a ensuite abordé le problème inquiétant de la sécurité dans les établissements d'enseignement technologique et professionnel, en rappelant que l'observatoire national de la sécurité avait publié en 1996 un constat particulièrement alarmant sur l'état du parc des ateliers : 60 % des machines ne seraient pas conformes aux normes fixées par une directive européenne qui doit entrer en application le 1er janvier 1997, alors que les machines sont à l'origine de 20 % des accidents qui touchent les lycéens ; il a ajouté que 70 % des machines installées dans les lycées privés seraient obsolètes ou nécessiteraient des travaux de sécurité.

Estimant que le respect de l'échéance du 1er janvier 1977 était irréaliste, sauf à neutraliser toute activité d'enseignement, il a indiqué que les régions n'avaient engagé à ce jour que 900 millions de francs sur un programme de rénovation estimé à 2,1 milliards de francs ; il a également observé que la responsabilité des chefs d'établissement et des régions risquait d'être engagée à partir de cette date et a souligné que la gravité de cette situation nécessiterait des mesures d'urgence.

**M. Jean-Louis Carrère, rapporteur pour avis**, a enfin évoqué les mesures qui lui paraissaient de nature à relancer et à revaloriser l'enseignement technologique et professionnel.

Il a d'abord rappelé que certaines d'entre elles avaient été préconisées par la commission Fauroux.

Il a proposé pour sa part la mise en place d'un cursus continu entre les formations secondaires et supérieures qui passerait par le développement d'une filière technologique ou professionnelle du lycée jusqu'aux plus hauts diplômes universitaires, ce qui suppose que les jeunes diplômés aient la possibilité de reprendre des études après une expérience professionnelle validée, et que le problème de la poursuite d'études des bacheliers technologiques et professionnels soit pris en compte de manière satisfaisante.

Il a ainsi souligné la nécessité de mettre fin au détournement massif des instituts universitaires de technologie et des sections de techniciens supérieurs par les bacheliers généraux et d'envisager des quotas pour ouvrir plus largement aux bacheliers technologiques les IUT, les STS et les classes préparatoires aux grandes écoles ; il a également souhaité que le problème de l'accès des diplômés des filières courtes technologiques aux grandes écoles, ainsi que le principe de la création de grandes écoles spécifiques, soient étudiés dans la perspective de la réforme de la filière technologique supérieure.

Il a par ailleurs préconisé une réglementation nationale des stages professionnels des étudiants pour limiter les abus souvent constatés, et a évoqué les perspectives d'une réforme du système de la formation professionnelle qui devrait s'appuyer sur les conclusions du rapport de Virville.

Le rapporteur pour avis a ensuite appelé de ses vœux une extension de l'apprentissage aux formations supérieures, ces expériences encouragées par les régions et les grandes entreprises s'étant multipliées au cours des dernières années. Cette formule contribuerait, selon lui, à réduire l'échec universitaire et à faciliter l'insertion professionnelle des diplômés.

Il a enfin souligné la nécessité d'une orientation positive des élèves vers l'enseignement technologique et professionnel.

Se situant dans le droit fil des travaux de la mission d'information sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires, il a estimé que la réalisation de cet objectif passait par la mise en place d'une éducation à l'orientation depuis la classe de 5<sup>e</sup>, par une formalisation et une extension rapide de ces séquences d'orientation à toutes les classes de l'enseignement secondaire, et par une mobilisation de tous les acteurs chargés de l'orientation dont la formation serait améliorée et le nombre augmenté.

Il a estimé que ces mesures contribueraient à modifier la démarche d'orientation des élèves vers l'enseignement technique et professionnel, en substituant à la pratique actuelle de l'orientation par défaut un système fondé sur une véritable orientation choisie.

Un large débat a suivi l'intervention du rapporteur pour avis.

**M. James Bordas** a estimé que les efforts accomplis dans le domaine de l'apprentissage avaient permis de modifier l'état d'esprit des familles à l'égard d'une formule autrefois décriée et que la réduction importante des sorties sans qualification du système éducatif résultait des efforts menés par l'éducation nationale en faveur de l'enseignement technologique et professionnel.

Après avoir regretté la faible progression des crédits, il a évoqué les incidences de la création des sections d'apprentissage dans les lycées professionnels.

Il a également partagé les préoccupations du rapporteur pour avis concernant la sécurité des élèves dans les ateliers et s'est interrogé sur la solution qui consisterait à repousser d'un an l'entrée en vigueur de la directive européenne, comme l'a préconisé le président de l'association nationale des élus régionaux.

Déclarant approuver les conclusions du rapporteur pour avis, il a enfin souligné la nécessité de poursuivre les efforts engagés en recentrant ceux-ci sur l'apprentissage et sur les métiers.

**M. Ivan Renar** a observé que l'évolution des crédits inférieure à l'inflation pouvait s'analyser comme une réduction des moyens accordés à l'enseignement technologique et professionnel. Il a constaté que si l'apprentissage présentait un bilan positif, cette formule s'était développée aux dépens de l'enseignement professionnel.

Partageant l'inquiétude du rapporteur pour avis sur le problème de la sécurité dans les ateliers, il s'est déclaré favorable au report de l'entrée en vigueur de la directive européenne, sauf situation de danger immédiat, estimant que les régions n'étaient pas en mesure d'assumer les charges d'une mise en conformité rapide du parc machines et les conséquences de leur responsabilité en cas d'accident.

**M. Alain Gérard** a d'abord souligné l'intérêt et le caractère exhaustif du rapport présenté.

Il a ensuite indiqué que la revalorisation de l'enseignement technologique devrait d'abord viser les formations débouchant sur des emplois ; s'appuyant sur son expérience personnelle, il a observé que certaines entreprises du secteur électronique ne recrutaient plus de jeunes alors que des activités comme la pêche, qui s'était professionnalisée, connaissaient des difficultés de recrutement. Il a également évoqué le problème de la réglementation des stages qui doit concilier le droit à la formation et le maintien de la productivité de l'entreprise.

**M. Jean Bernadaux** a demandé si le développement de l'apprentissage dans les lycées professionnels se traduisait par une réduction du nombre des diplômes obtenus dans la voie scolaire.

**M. Robert Castaing** s'est interrogé sur le contenu de l'orientation " positive " évoquée par le rapporteur pour avis et estimé que, dans ce domaine, le rôle des professeurs principaux, qui connaissent le mieux les élèves, doit être privilégié par rapport à celui des " orienteurs ".

Il a ensuite préconisé une certaine prudence pour étendre l'apprentissage aux formations supérieures, et a

indiqué que cette formule était parfois choisie par des étudiants souhaitant compléter une formation par trop théorique de deuxième cycle pour accroître leurs chances de trouver un emploi.

Répondant à ces interventions, **M. Jean-Louis Carrère, rapporteur pour avis**, a d'abord indiqué qu'il ne manquerait pas, dans son intervention publique, de mettre l'accent sur la progression des effectifs en apprentissage. Il a ensuite apporté les précisions suivantes :

- l'évolution des crédits traduit clairement une stagnation des moyens accordés à l'enseignement technologique et professionnel ;

- le bilan mitigé de la décentralisation de la formation professionnelle des jeunes s'explique notamment par les différences d'approche et par l'ampleur des moyens consacrés à cette action par chaque région ;

- afin de limiter certains abus, il conviendrait d'instituer une réglementation nationale des stages, afin d'en préciser les objectifs, le contenu, les modalités d'encadrement et de rémunération des stagiaires ;

- le développement de l'apprentissage dans les établissements d'enseignement ne semble pas s'effectuer aux dépens des formations qui sont très demandées mais il convient de reconnaître que certaines sections de lycée professionnel font l'objet d'une désaffectation des élèves.

Suivant la proposition de son rapporteur pour avis, **la commission a ensuite donné un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement technique pour 1997.**

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Alain Gérard** sur les **crédits de la presse dans le projet de loi de finances pour 1997.**

**M. Alain Gérard, rapporteur pour avis**, a tout d'abord informé la commission de la légère amélioration de la situation économique de la presse en 1995. Son chiffre

d'affaires a en effet augmenté de 3,7 %, les recettes de vente ont augmenté de 3,4 % et les recettes publicitaires de 4,1 % au cours de cette période. Autre élément encourageant, les achats de presse ont augmenté de 1,9 % en 1995. Ces repères ne doivent cependant pas dissimuler l'inégale répartition des progrès entre les différentes catégories d'organes de presse, et la fragilité de ce redressement.

Le rapporteur pour avis a noté à cet égard que la répartition des investissements publicitaires des annonceurs continuait d'évoluer de façon défavorable à la presse, et a estimé que la possibilité récemment donnée à TF1 d'augmenter de 2 minutes les coupures publicitaires au milieu des films ainsi que l'augmentation sensible des recettes publicitaires de l'audiovisuel public prévue en 1997 étaient de nature à accentuer cette tendance.

Il a aussi indiqué que l'évolution du coût de la vente au numéro présentait des perspectives favorables grâce à l'exécution satisfaisante du plan quadriennal de modernisation des nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP) lancé en janvier 1994 : le coût d'intervention des NMPP a été porté au 1er janvier 1996 à 9 % du prix de vente des titres alors que l'objectif fixé était d'atteindre 10 % à la fin de 1997.

**M. Alain Gérard** a estimé difficile de contester un certain ajustement des crédits d'aide à la presse en vue du redressement des finances publiques. Il a noté que les aides directes diminueraient en 1997 de 14 % par rapport aux crédits votés pour 1996 mais s'établiraient à un niveau sensiblement équivalent aux crédits qui seront effectivement disponibles en 1996. Il a estimé cet équilibre acceptable à condition qu'aucun nouveau gel des crédits de la presse ne soit opéré l'année prochaine.

Détaillant ensuite l'évolution des différentes catégories d'aides directes, il a regretté la diminution des aides aux quotidiens à faibles ressources publicitaires et de l'aide à l'exportation de la presse, et a estimé qu'il serait

indispensable que le produit de la taxe sur la publicité télévisée, créée pour financer l'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires, soit à l'avenir entièrement affecté à cet emploi.

Il a aussi estimé qu'il serait à terme nécessaire d'augmenter les crédits d'allégement des charges de télécommunications et d'étendre le champ d'application de cette aide aux services électroniques utilisant les fonds éditoriaux de la presse.

Abordant l'analyse des aides indirectes de l'Etat, fixées en 1997 à un montant sensiblement équivalent à celui de 1996, il a estimé équilibrés les résultats de la table ronde presse-poste réunie cette année afin de définir les relations entre les deux partenaires pour la période courant jusqu'à l'an 2000 :

- une nouvelle grille tarifaire, lissant les seuils d'augmentation des tarifs en fonction du poids et tenant compte du degré de préparation des envois, sera mise en place le 1er janvier 1997 ;

- l'augmentation moyenne des tarifs du transport postal sera de 8,7 % par an pendant cinq ans ;

- les augmentations importantes de tarifs bénéficieront d'un étalement supplémentaire.

Le rapporteur pour avis a noté qu'en revanche, la différenciation de l'aide entre catégories de presse, souhaitée par l'Etat, n'avait pas été avalisée par la table ronde sous la forme proposée d'un tarif préférentiel pour la presse d'information politique et générale, mais que le principe du ciblage serait sans doute retenu pour la seule presse quotidienne. Il a souhaité que les moyens de faire progresser le ciblage continuent d'être explorés.

Evoquant enfin les aides indirectes consenties sous la forme de mesures fiscales dérogatoires, il a estimé qu'il conviendrait que, sans remettre en cause la révision des privilèges fiscaux accordés au titre du calcul de l'impôt sur le revenu, l'Etat élabore, en ce qui concerne les journa-

listes et les professions assimilées, des solutions évitant que le rétablissement de l'égalité devant l'impôt ne pénalise par contrecoup les entreprises de presse qui devront faire face à des demandes de compensation présentées par les titulaires de bas et moyens salaires, très fréquents dans la profession.

Il a conclu sa présentation en proposant à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la presse pour 1997 et d'accompagner cet avis du souhait pressant que le Gouvernement annonce des mesures significatives en faveur des entreprises de presse qui auront à faire face aux conséquences de la suppression des abattements supplémentaires consentis pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Un débat s'est ensuite engagé.

**M. Ivan Renar**, approuvant l'analyse présentée par le rapporteur pour avis, a demandé si les modalités d'organisation de la table ronde sur les aides à la presse annoncées par le ministre de la culture avaient été fixées ; il a estimé que la modification du régime de diffusion par TF1 de messages publicitaires au cours des films serait dommageable à la presse ; il a enfin noté que l'abattement supplémentaire consenti aux journalistes pour le calcul de l'impôt sur le revenu devait être considéré comme une aide à la presse et a regretté le gel en 1995 d'une partie de l'aide à la presse d'opinion.

**M. Jean-Paul Hugot** a observé que la position prise par le CSA sur la coupure publicitaire des films de TF1 posait le problème de la capacité de cette institution à régler des problèmes intéressant l'économie de l'ensemble des médias.

Après avoir entendu les réponses de son rapporteur pour avis à ces interventions, la commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de la presse pour 1997** en marquant son souhait que le ministre précise, lors de la séance publique, comment seront surmon-

tées les conséquences pour les entreprises de presse de la suppression des abattements supplémentaires.

La commission a ensuite examiné le rapport pour avis de **M. Marcel Vidal** sur les crédits du **cinéma** et du **théâtre inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997**.

Le rapporteur pour avis a introduit son propos en présentant les principales évolutions ayant affecté l'économie du cinéma au cours de l'année 1995. Avec près de 130 millions d'entrées, l'année 1995 confirme une tendance de fond à la reprise de la fréquentation. Cette embellie a, en outre, particulièrement profité aux films français qui ont attiré 10 millions de spectateurs de plus qu'en 1994 et dont la part de marché a atteint près de 35 % contre 54 % pour le cinéma américain qui conserve une position dominante.

**M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis**, soulignant que le nombre de salles avait augmenté pour la deuxième année consécutive, a fait observer que le secteur de l'exploitation avait également fait preuve d'un nouveau dynamisme. Il a estimé que si la création de 16 multiplexes depuis 1992 participait au développement de ce secteur, elle constituait toutefois une menace importante pour les salles indépendantes de centre-ville.

Il a rappelé à cet égard l'introduction, en juin dernier, au sein de la loi Royer d'un dispositif soumettant la création de complexes cinématographiques de plus de 1.500 places à l'autorisation de commissions départementales d'équipement cinématographique. Il a souhaité que ce dispositif ne conduise pas à freiner exagérément la modernisation des grandes salles de cinéma et a rappelé que son objectif principal était de préserver les salles de quartier. Il s'est, par ailleurs, prononcé en faveur d'un renforcement du soutien apporté aux salles d'"art et d'essai".

Le rapporteur pour avis a indiqué que le nombre de films produits en 1995 avait augmenté pour atteindre 149 films dont 97 films français. Relevant que 50 % des

films nationaux ont été des premier ou second films, il a souligné la faculté de renouvellement des talents du cinéma français. Après avoir observé que la vitalité de la production française avait été rendue possible par un accroissement de plus de 17 % des investissements, il s'est inquiété de la part prépondérante des chaînes de télévision dans le financement du cinéma. Il a enfin précisé que la part des autres sources de financement restait pour l'essentiel stable.

**M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis**, a ensuite présenté les crédits affectés au cinéma dans le projet de loi de finances pour 1997.

Le budget du cinéma s'élèvera à 1.526,3 millions de francs, en diminution de 2,7 % par rapport à 1996. Cette baisse sera le résultat d'une évolution contrastée. Les crédits du compte de soutien à l'industrie cinématographique et à la production audiovisuelle affectés au cinéma, qui représentent 80 % du budget du cinéma, progresseront de plus de 5 %. En revanche, les crédits du ministère de la culture affectés au conseil national de la cinématographie (CNC) régresseront de 25 % pour s'établir à près de 290 millions de francs. Ainsi, la dotation de fonctionnement et les crédits d'intervention affectés au CNC baisseront respectivement de 16 % et de 50 %. Au total, les moyens de fonctionnement et d'intervention du CNC seront toutefois maintenus grâce à un prélèvement de plus de 37 millions de francs sur la section cinéma du compte de soutien qui viendra compenser un désengagement du ministère de la culture.

Le rapporteur pour avis a estimé que cette évolution, qui pouvait s'expliquer par le contexte de rigueur budgétaire était cependant inquiétante.

Il a ensuite précisé que les crédits d'investissement destinés au cinéma s'élèveraient en 1997 à 47 millions de francs, soit une baisse de près de 50 % par rapport à 1996. Après avoir indiqué que cette diminution était due à une pause dans les travaux du futur Palais du cinéma, il s'est

interrogé sur la place qui sera réservée à la cinémathèque et à l'Institut de formation et d'enseignement pour les métiers de l'image et du son (FEMIS) dans ce projet, qui devrait être redéfini cette année. Les crédits restants seront pour l'essentiel consacrés à la poursuite du plan pluriannuel de restauration des films anciens.

**M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis,** a conclu que bien que marqué par la rigueur, le projet de budget préservait pour l'essentiel les moyens consacrés au cinéma français.

Il a ensuite commenté l'amendement adopté par l'Assemblée nationale et tendant à plafonner à 50.000 francs la déduction fiscale consentie aux personnes physiques qui investissent dans la production cinématographique par l'intermédiaire des SOFICA. Il a indiqué qu'un plafonnement à ce niveau reviendrait dans les faits à supprimer progressivement les SOFICA. Le rapporteur pour avis a rappelé que l'objectif poursuivi lors de la création des SOFICA en 1985 était de drainer vers la production cinématographique et audiovisuelle des capitaux de long terme afin d'assurer le pluralisme des financements nécessaire à une création diversifiée. Il a estimé que de ce point de vue, comme l'ont souligné les rapports Careil en 1990 et Bloch-Lainé en 1996, les SOFICA avaient fait la preuve de leur efficacité : elles ont consacré en moyenne 130 à 150 millions de francs par an à la production cinématographique nationale. Elles n'assurent certes que 6 % du financement global du cinéma français, mais contribuent chaque année à la création de 30 à 50 films et participent en outre à hauteur de 61 % au financement de la production indépendante.

**M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis,** a donc estimé que supprimer les SOFICA au nom d'une préoccupation tout à fait légitime d'équité fiscale reviendrait à rendre impossible le financement de 30 à 40 % des films français produits chaque année et à placer la production indépendante dans une situation de dépendance à l'égard des chaînes de télévision.

Aussi a-t-il proposé à la commission de maintenir le système en vigueur en supprimant le plafond institué par l'Assemblée nationale et de demander en contrepartie au Gouvernement de s'engager à réformer les modalités de fonctionnement des SOFICA en renforçant leurs obligations en matière de financement de la production indépendante.

Il a indiqué en outre que la commission des finances avait adopté sur ce point deux amendements, le premier supprimant le plafond institué en première partie du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, le second tendant à réinsérer ce plafond, relevé à 200.000 francs, en deuxième partie de loi de finances. Il a indiqué que ce niveau, aux dires des professionnels, permettrait de maintenir la viabilité financière des SOFICA. Il a proposé en conséquence que la commission, tout en prenant une position de principe exprimant son soutien à un mécanisme qui reste le gage d'un financement et d'une production pluraliste, soutienne, le cas échéant, la position de compromis de la commission des finances.

Evoquant les principaux enjeux de la politique du cinéma pour les années à venir, le rapporteur pour avis s'est félicité de l'annonce d'une réforme de l'avance sur recettes, et en particulier le projet de création d'une aide à la distribution facilitant l'accès aux salles des films soutenus par l'avance sur recettes. Il a par ailleurs regretté que la question de la fixation du prix des places de cinéma n'ait toujours pas reçu de réponse et a souhaité qu'une réflexion s'engage sur la réglementation régissant les rapports entre la télévision et le cinéma. Il a également souligné l'enjeu que constituait la négociation au sein de l'OCDE de l'accord multilatéral sur les investissements. Observant que la majorité des membres de l'OCDE était favorable au démantèlement des systèmes de protection nationaux, il a appelé la commission à soutenir le Gouvernement, comme elle l'avait fait lors des négociations du GATT, pour obtenir l'insertion dans l'accord d'une clause d'exception culturelle.

Abordant les crédits du théâtre dramatique, **M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis**, a rappelé que l'intervention de l'Etat poursuivait deux objectifs complémentaires, le soutien à un réseau de scènes publiques et l'encouragement à la création. Il a indiqué que l'ensemble des crédits consacrés au théâtre s'élèverait à 1.308,1 millions de francs en dépenses ordinaires et autorisations de programme soit une baisse de 6,2 % par rapport aux crédits votés en 1996 qui s'explique essentiellement par la diminution des autorisations de programme liée à l'achèvement des travaux du théâtre national de Strasbourg. Il a observé que les crédits inscrits aux titres III et IV étaient simplement reconduits.

Les subventions de fonctionnement accordées aux cinq théâtres nationaux, soit 338 millions de francs, seront globalement maintenues en 1997 au même niveau qu'en 1996. La Comédie Française ouvrira une nouvelle salle, tandis que les travaux de rénovation du théâtre de l'Odéon commenceront à la fin de l'année 1997. Les crédits affectés aux établissements de la décentralisation dramatique atteindront 566,2 millions de francs, soit une légère diminution de 0,2 %.

Après avoir rappelé que la contribution de l'Etat au renouvellement de la création et à la découverte de nouveaux talents empruntait la forme d'un soutien aux compagnies indépendantes, aux théâtres privés et aux auteurs dramatiques, il a estimé que l'aide consentie aux théâtres privés, qui représente près de 30 % du fonds de soutien géré par la profession, paraissait aujourd'hui particulièrement nécessaire. La crise de la fréquentation à laquelle ils sont confrontés, conjuguée à l'inflation continue des budgets, condamne désormais près de la moitié de ces théâtres à renoncer à une politique de création pour se contenter d'une fonction d'accueil. Il a indiqué, par ailleurs, que l'Etat continuerait à soutenir l'écriture dramatique en y consacrant près de 7,5 millions de francs.

En conclusion, le rapporteur pour avis a estimé que le budget préservait les moyens affectés à l'art dramatique

mais exigerait de la part des théâtres et des compagnies dramatiques un surcroît de rigueur et de dynamisme.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Ivan Renar** a observé que les SOFICA étaient la troisième source de financement du cinéma français et a estimé que la mesure adoptée par l'Assemblée nationale réduirait de 300 millions de francs le financement de la production nationale alors que par ailleurs les subventions du ministère de la culture au CNC diminuent. Il a jugé que cette évolution risquait de pénaliser le cinéma français au moment même où il connaissait un regain de dynamisme. Il s'est également associé aux propos du rapporteur sur les multiplexes en jugeant que s'ils offraient effectivement une qualité de projection et d'accueil optimale, leur développement ne devait pas conduire à une désertification des salles de centre-ville. Il a par ailleurs souhaité obtenir un bilan des interventions des collectivités locales en faveur des salles de cinémas. Il s'est également interrogé sur l'ampleur des crédits déconcentrés affectés aux compagnies dramatiques et a souhaité avoir des informations sur la répartition des compagnies subventionnées. Il a enfin demandé les raisons pour lesquelles l'avis du rapporteur ne concernait que le théâtre dramatique.

**M. Jean-Paul Hugot**, s'associant aux propos du rapporteur pour avis sur les SOFICA et les enjeux de la réglementation relative aux relations entre le cinéma et la télévision a souligné la nécessité de maintenir l'effort en faveur de la production française qui est une composante importante de la culture française.

**M. Robert Castaing** a estimé qu'il ne fallait pas réduire l'effort en faveur du cinéma en milieu rural qui constituait un enjeu important de l'aménagement du territoire. Il a par ailleurs souhaité que les crédits affectés aux classes théâtres proposées dans certains lycées à partir de la seconde soient augmentés afin de favoriser l'éclosion de nouveaux talents.

**Mme Danièle Pourtaud** a souligné que le développement des nouveaux services audiovisuels engendrerait des besoins considérables en matière de fiction auxquels la production française n'était pas en mesure de répondre, ce qui constituait un argument important en faveur des dispositifs de soutien à la production française tels que les SOFICA. Elle a, par ailleurs, regretté que certaines mesures concernant directement la culture aient été insérées dans des projets de loi dont la commission n'était pas saisie.

**M. Adrien Gouteyron, président**, a rappelé que l'amendement instituant un plafond de 50.000 francs à la déduction fiscale dont bénéficient les souscripteurs qui investissent dans les SOFICA n'avait été voté qu'à une très faible majorité. Après avoir indiqué qu'à l'occasion du débat d'orientation budgétaire du 22 mai au Sénat, il s'était prononcé en faveur d'une réforme des SOFICA, il a souligné que la disposition votée par l'Assemblée nationale aurait quant à elle pour effet de supprimer ce dispositif. Il a estimé que la solution proposée par le rapporteur pour avis consistait à affirmer une position ferme de soutien aux SOFICA tout en engageant le Gouvernement à réformer leurs modalités de fonctionnement. Il a toutefois jugé qu'il paraîtrait raisonnable que la commission accepte, lors de la discussion de la deuxième partie de loi de finances, de soutenir une solution de compromis plaçant le plafond à 200.000 francs, ce qui représentait un niveau acceptable pour les professionnels du secteur.

Répondant aux intervenants, **M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- le théâtre lyrique relève de l'avis budgétaire sur les crédits de la culture ;

- un bilan des interventions des collectivités locales en faveur des salles de cinéma a déjà été demandé au ministère ; cette demande sera réitérée.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté l'amendement proposé par son rapporteur pour avis puis a décidé de **donner un avis favorable à l'adoption des crédits pour 1997 du cinéma et du théâtre dramatique.**

La commission a enfin examiné le rapport pour avis de **M. Albert Vecten sur les crédits pour 1997 de l'enseignement agricole.**

Rappelant que l'enseignement agricole avait participé, ces dernières années, à l'effort de réduction de la dépense publique, mais avait néanmoins bénéficié, en particulier dans le projet de loi de finances pour 1996, d'une évolution de ses moyens correspondant à celle de ses effectifs et à la priorité reconnue aux dépenses d'éducation, **M. Albert Vecten, rapporteur pour avis**, a indiqué que la volonté affirmée par le ministre de l'agriculture de limiter à 2 % par an la hausse des effectifs de l'enseignement agricole et de " recentrer " cet enseignement sur les filières de la production et de l'agro-alimentaire avait changé cette donne.

En effet, si la croissance des crédits  $+2,29\%$  est cohérente avec l'objectif de limitation des effectifs, la demande sociale n'a pas fléchi, et, en dépit de très nombreux refus d'inscription, les effectifs progressent encore de  $5,9\%$  au total, dont  $4\%$  dans l'enseignement public,  $6,1\%$  dans l'enseignement à temps plein, et  $8,4\%$  dans l'enseignement privé à rythme approprié.

Résumant en deux chiffres le problème posé par le budget de l'enseignement agricole  $+2,29\%$  de crédits,  $+5,9\%$  - d'élèves le rapporteur a analysé les grandes masses des dépenses, dont le total devrait s'élever à 6,187 millions de francs.

En ce qui concerne l'enseignement public, les dépenses de fonctionnement qui s'élèvent à 3097,35 millions de francs n'augmentent que de  $1,7\%$ , et les dépenses en capital, essentiellement destinées à l'indispensable rénovation du parc immobilier de l'enseignement supérieur, sont en nette diminution :  $-10\%$  pour les crédits de paiement (59,9 millions de francs) et  $-23\%$  pour les autorisations de

programme, ces réductions faisant suite à l'annulation, en 1996, de quelque 20 millions de francs en autorisations de programme et 6 millions de francs en crédits de paiement.

En ce qui concerne les moyens en personnel, les créations de postes, dans l'enseignement technique (70 emplois d'enseignants à la rentrée 1997 et 7 emplois au titre du nouveau contrat pour l'école -2 infirmières et 5 conseillers principaux d'éducation) comme dans l'enseignement supérieur (6 postes d'enseignants-chercheurs et 4 postes d'ingénieur) ne sont pas à la hauteur des besoins.

De plus, à la différence de l'éducation nationale, le ministère de l'agriculture n'a encore obtenu aucune transformation en emplois de crédits d'heures supplémentaires, ce qui ne facilitera pas la résorption de l'emploi précaire, qui représente 20 % des emplois en équivalent temps plein, contre 8 % à l'éducation nationale. Pour les personnels non-enseignants, la situation est encore aggravée par la suppression de 57 postes de personnel administratif, technicien, ouvrier et de service (ATOS) précédemment gelés.

En ce qui concerne les aides à l'enseignement privé qui s'élèvent à, 2.382,44 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, leur taux d'augmentation (+5,24 %) peut paraître plus favorable que celui des dépenses consacrées à l'enseignement public, mais il est dû en grande partie à un " effet d'optique " tenant au rattrapage tardif -et qui sera d'ailleurs encore retardé- des subventions de fonctionnement aux établissements à temps plein. Mais les subventions ont été " toisées ", comme dans l'enseignement public, en fonction de l'objectif de la limitation à 2 % de la croissance des effectifs, et le montant des aides par élève scolarisé sera donc réduit. Quant aux écoles privées d'ingénieurs, la subvention qui leur accordée est reconduite en francs constants. Pour ce qui est enfin des subventions d'investissements, déjà très faibles, elles continuent de diminuer : - 37 % pour les autorisations de programme (2,4 millions de francs), - 27,5 % pour les crédits de paiement (3,3 millions de francs).

Les crédits de bourses (483,2 millions de francs) accusent également une baisse de 1,8 %, imputable notamment à la non-réévaluation des plafonds de revenus conditionnant l'accès aux bourses. Enfin, les crédits de formation et d'animation rurale, (164,57 millions de francs) sont en diminution de 11 %, après avoir été " régulés " en 1996 à hauteur de quelque 26 millions de francs. Cette réduction affecte tous les articles du chapitre correspondant, hormis les stages de préparation à l'installation : l'apprentissage –malgré la croissance des effectifs–, l'animation rurale, le programme national de formation, les crédits de formation des actives agricoles étant même complètement supprimés.

**M. Albert Vecten, rapporteur pour avis**, a souligné que ce budget, inspiré par la volonté de limiter la croissance des crédits consacrés à l'enseignement agricole, posait le problème de l'avenir de cet enseignement.

En effet, même si des progrès continuent d'être réalisés sur le plan de la rénovation pédagogique de l'enseignement technique avec la mise en place des baccalauréats professionnels et le projet de développement des passerelles entre l'enseignement supérieur court et l'enseignement supérieur long, même si, dans l'enseignement supérieur, existent aussi des projets de rénovation, plus flous mais qui devaient être précisés par la loi d'orientation, et qui passeraient notamment par le renforcement des liens entre établissements agricoles et universités, la limitation des crédits conduit à s'interroger sur les moyens de cette rénovation.

Revenant sur l'objectif de limitation de la croissance des effectifs, le rapporteur pour avis a regretté qu'aucune explication du choix du chiffre de 2 % n'ait pu être donnée, et a noté que cet objectif apparaissait intenable, du seul fait de la " montée en puissance " des filières et de la tendance générale à l'allongement de la formation, comme le montrait l'augmentation constatée des effectifs en dépit de nombreux refus d'inscription.

**M. Albert Vecten, rapporteur pour avis**, s'est inquiété des propos tenus par le ministre de l'agriculture lors du récent débat organisé au Sénat, qui tendaient à dissocier l'enseignement agricole de " l'enseignement rural " et à ne laisser le choix qu'entre une limitation du développement de l'enseignement agricole et son rattachement à l'éducation nationale. Ces prises de position semblent en effet aller à l'encontre des efforts déployés ces dernières années pour moderniser l'enseignement agricole, et remettent en cause son rôle en faveur de la promotion et de l'insertion sociale des jeunes, de la revitalisation du milieu rural et du développement de l'économie agricole et para-agricole. Relevant l'émotion que le projet de budget et ces propos avaient suscité dans toutes les " familles " de l'enseignement agricole, le rapporteur pour avis a noté que le projet de budget de l'enseignement agricole lui posait un problème grave, et ne semblait pas lui laisser d'autre choix que de proposer à la commission de donner un avis défavorable à son adoption.

Un très large débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

Affirmant son attachement à la spécificité de l'enseignement agricole, **M. Alain Gérard** a relevé que dans le département du Finistère, en raison du regroupement des exploitations, il était très difficile de promouvoir l'installation de jeunes, malgré les efforts déployés en ce sens par le Conseil général. Il s'est donc demandé si la diminution du nombre des exploitations ne devait pas conduire à s'interroger sur les débouchés de l'enseignement agricole.

**M. Jean-Claude Carle** a dit partager entièrement les interrogations du rapporteur pour avis et a noté que s'il paraissait légitime de se préoccuper des débouchés de l'enseignement agricole, ce problème méritait d'être traité autrement que dans le cadre de la maîtrise des dépenses budgétaires. Rappelant que l'enseignement agricole réussissait mieux que les autres filières de l'enseignement technologique et professionnel, notamment en matière de qualification et d'insertion de ses élèves, il s'est étonné de

la différence de traitement budgétaire de l'éducation nationale et de l'enseignement agricole, et a souligné que 250 à 300 millions de francs supplémentaires auraient suffi pour assurer à cet enseignement une évolution de ses moyens en rapport avec celle de ses effectifs.

Rappelant l'ancienneté du débat sur la spécificité de l'enseignement agricole et son rattachement éventuel à l'éducation nationale, **M. James Bordas** s'est pour sa part prononcé contre ce rattachement et a mis en relief le rôle que jouait l'enseignement agricole dans l'aménagement du territoire et la formation des jeunes en milieu rural. Il a cependant estimé impossible, compte tenu du contexte budgétaire général, de se prononcer contre l'adoption du budget de l'enseignement agricole, l'effort de maîtrise des dépenses publiques devant être partagé par tous.

**M. Robert Castaing** a exprimé son accord avec les préoccupations du rapporteur pour avis, en prenant l'exemple des centres de formation d'apprentis agricoles, qui accueillent beaucoup de jeunes dans le milieu rural dont ils sont issus, leur offrent des formations correspondant à leur environnement socioprofessionnel, et qui leur évitent de grossir les rangs des victimes de la " fracture sociale " en leur permettant souvent de trouver le chemin de la réussite et d'une insertion professionnelle dans le secteur agricole.

**M. André Diligent** s'est demandé si l'accroissement des effectifs de l'enseignement agricole ne constituait pas un paradoxe, compte tenu de la diminution du nombre des agriculteurs.

**M. Marcel Vidal** s'est associé aux critiques formulées par le rapporteur pour avis et a contesté que l'avenir de l'enseignement agricole puisse être envisagé selon des critères essentiellement budgétaires. Se déclarant partisan de la spécificité de l'enseignement agricole et de la poursuite des efforts consentis pour l'adapter à l'évolution de l'emploi et des besoins de formation du monde rural, il a également attiré l'attention sur le rôle qui devait être le

sien dans le contexte européen, et a noté à cet égard que l'Office franco-allemand pour la jeunesse s'attachait à promouvoir les échanges et les stages destinés aux jeunes qui s'engagent dans les professions agricoles.

**M. Jean Bernadaux** a souhaité que soient précisées les raisons qui militent contre le rattachement de l'enseignement agricole à l'éducation nationale.

Tout en avouant n'être pas un spécialiste de l'enseignement agricole, dont il avait cependant constaté les résultats exemplaires en matière d'intégration professionnelle et sociale, **M. Ivan Renar** a estimé regrettable qu'à un débat structurel soit apportée une réponse conjoncturelle et budgétaire, et qu'il ne convenait pas que l'avenir de l'enseignement agricole soit tranché au détour du débat budgétaire. Il a également remarqué que ce n'était sans doute pas en fonction du nombre des exploitations qu'il fallait apprécier les effectifs de l'enseignement agricole, compte tenu des compétences très diverses et très techniques qu'exige le développement d'une profession de plus en plus difficile.

**M. Guy Poirieux** a estimé que l'élargissement du recrutement de l'enseignement agricole et la très large diversification des formations, notamment dans le secteur des services, pouvaient expliquer que le ministre se pose la question de son " recentrage " mais a regretté que ce débat ait lieu à l'occasion d'un débat budgétaire. Soulignant le rôle bénéfique de l'enseignement agricole dans le milieu rural, il a regretté que le ministre de l'agriculture n'ait pas été entendu par la commission sur le projet de budget de l'enseignement agricole.

**M. André Egu**, donnant l'exemple de l'Ille-et-Vilaine, où l'enseignement agricole a toujours cherché et réussi à s'adapter aux besoins en formation du monde rural, même s'ils n'étaient pas limités aux activités de production, a jugé que son rattachement à l'éducation nationale, au sein de laquelle il serait " noyé ", le priverait de cette faculté d'adaptation et de cette capacité de réaction, et il a dit par-

tager les inquiétudes exprimées par le rapporteur pour avis sur l'avenir de l'enseignement agricole.

**Le président Adrien Gouteyron**, après avoir précisé que la commission devrait entendre le ministre de l'agriculture de la pêche et de l'alimentation sur le volet " formation " du futur projet de loi d'orientation agricole, s'est demandé si les propos tenus par le ministre lors du débat sur l'agriculture n'avaient pas dépassé sa pensée au risque de faire douter, certainement à tort, de son attachement à l'enseignement agricole. Reconnaisant que le projet de budget de l'enseignement agricole posait un vrai problème, il a souhaité que le débat budgétaire permette au ministre de préciser sa position et ses intentions.

Se félicitant du nombre et de la qualité des interventions, **M. Albert Vecten, rapporteur pour avis**, est convenu de la situation difficile dans laquelle se trouvait le ministre de l'agriculture, confronté aux multiples " crises " qui ont secoué récemment le monde agricole et qui ajoutent à l'inconfort de la position dans laquelle se trouvent, notamment dans la conjoncture actuelle, les ministres dits " dépensiers " lors de leurs négociations avec le budget. Il s'est à cet égard étonné que certains représentants de la profession semblent considérer qu'une limitation des dépenses de l'enseignement agricole, voire son transfert à l'éducation nationale, puisse permettre d'augmenter les moyens d'intervention du ministère de l'agriculture, puisqu'en tout état de cause les charges pesant sur le budget de l'Etat ne seraient pas diminuées.

Il a cependant regretté qu'aucune explication du taux de limitation de la progression des effectifs à 2 % n'ait pu être donnée, et que les propos du ministre tenus au Sénat puissent rallumer le débat sur le rattachement de l'enseignement agricole à l'éducation nationale, et être interprétés comme une remise en cause de sa remarquable rénovation et de sa réussite.

**M. Albert Vecten** a noté qu'il paraissait en particulier difficile de dissocier l'enseignement agricole de

“ l'enseignement rural ” : les professions para-agricoles, les services de proximité, les métiers de l'aménagement contribuent aussi à la vitalité de l'économie rurale, et à la création d'un environnement indispensable au développement des activités de production et de transformation. Si l'enseignement agricole se limitait aux métiers de la production et de l'alimentation, beaucoup de jeunes seraient dissuadés de rester dans le milieu rural et s'engageraient dans les filières dont les débouchés sont plus aléatoires encore, le coût budgétaire souvent plus élevé, et qui les détourneraient sans doute définitivement des métiers du secteur agricole et para-agricole. Si l'on veut sauver la ruralité, il faut bien permettre aux jeunes de rester dans le milieu rural et d'y exercer une activité.

Certes, a noté le rapporteur pour avis, personne ne soutient qu'il faille augmenter indéfiniment les effectifs sans se préoccuper des débouchés. C'est d'ailleurs dans ce souci qu'il a été décidé de créer un observatoire des formations agricoles. Mais le “ quota ” de 2 % procède d'un impératif budgétaire et non d'une analyse des débouchés, et il suscite de nombreuses inquiétudes sur l'avenir de l'enseignement agricole.

Reprenant la parole, le **président Adrien Gouteyron** est convenu qu'il serait nécessaire que le ministre puisse donner quelques apaisements et quelques explications supplémentaires, notamment en ce qui concerne la limitation à 2 % de la croissance des effectifs, qui correspond à une démarche tout à fait inhabituelle.

**M. Guy Poirieux**, affirmant s'associer à la plupart des interrogations formulées par le rapporteur pour avis, s'est demandé si, pour tenir compte du contexte budgétaire général, il ne serait pas préférable que la commission s'en remette à la sagesse du Sénat pour exprimer ses inquiétudes et obtenir les éclaircissements nécessaires.

Rejoignant ces propos, **M. Jean Bernadaux** a noté que cette position serait cohérente avec celles prises par la

commission sur d'autres budgets et avec l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

**M. Albert Vecten, rapporteur pour avis**, a réaffirmé qu'il lui paraissait impossible, en conscience et compte tenu des positions qui avaient été prises sur de précédents budgets de l'enseignement agricole, de proposer à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits pour 1997 de l'enseignement agricole. Il est néanmoins convenu que le contexte de maîtrise de la dépense publique pouvait justifier que la commission ne donne pas un avis défavorable mais s'en remette à la sagesse du Sénat.

Suivant les propositions de son rapporteur, la commission a alors décidé **de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption ou le rejet des crédits pour 1997 de l'enseignement agricole**, les commissaires du groupe communiste, républicain et citoyen s'abstenant et les commissaires du groupe socialiste ne prenant pas part au vote.

**MISSION D'INFORMATION  
SUR L'INFORMATION ET L'ORIENTATION  
DES ÉTUDIANTS DES PREMIERS  
CYCLES UNIVERSITAIRES**

**Mardi 12 novembre 1996 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président. - La mission a poursuivi l'examen de son projet de rapport sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires.**

A l'issue d'un large débat auquel ont participé **MM. Pierre Laffitte, Jean-Louis Carrère, Daniel Eckenspieller, Jean-Pierre Camoin, co-rapporteur, Jean Bernadaux, co-rapporteur, Ivan Renar, Jean-Claude Carle et M. Adrien Gouteyron, président, la mission a adopté son rapport à l'unanimité**, les deux commissaires du groupe communiste, républicain et citoyen s'abstenant.

(Le compte rendu de cette réunion sera publié après la conférence de presse qui se tiendra le 20 novembre 1996).

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mardi 12 novembre 1996 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président, puis de M. Jean Huchon, vice-président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a **procédé à l'audition de M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement, sur les crédits de son département ministériel pour 1997 et sur le projet de loi n° 58 (1996-1997), relatif à l'union d'économie sociale du logement.****

**M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement,** dans sa présentation du projet de loi de finances pour 1997, a détaillé les objectifs que les moyens budgétaires devraient permettre d'atteindre dans le domaine du logement en 1997.

Il a tout d'abord mentionné le programme de 80.000 logements locatifs sociaux répartis en 50.000 logements en prêt locatif aidé (PLA) et 30.000 logements PLA très sociaux, insistant sur la réforme importante qui allait intervenir pour leur financement : le PLA comportait, en effet, jusqu'à maintenant une subvention qui serait remplacée par un taux de TVA réduit à 5,5 % pour la construction neuve. **M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement,** a précisé que le montant de l'aide ainsi allouée serait équivalent à celui de la subvention précédemment versée ; 55.000 logements neufs pourraient ainsi être effectivement lancés en 1997, toute " manoeuvre " sur la ligne budgétaire correspondante s'avérant désormais impossible, puisque la disposition serait financée par une aide fiscale. Les PLA-TS en neuf bénéficieraient, pour leur part, de ce dispositif ainsi que d'une subvention complémentaire permettant de parvenir au même taux d'aide que dans le système actuel.

Le ministre a, ensuite, souligné que la réhabilitation constituait un autre volet important de la politique du logement avec 120.000 PALULOS prévus dans le projet de budget pour 1997, soit un niveau identique à ceux de 1996 et 1995, le montant unitaire de la subvention étant maintenu au même niveau.

S'agissant de l'accession à la propriété, les crédits inscrits dans un compte d'affectation spéciale seraient dotés de 7 milliards de francs en autorisations de programme, ce qui permettrait de financer 120.000 prêts à taux zéro. La baisse de ces crédits par rapport à 1996, qui s'élevaient à 7,8 milliards, n'affecterait pas le nombre de prêts distribués car elle serait compensée, notamment, par la baisse des taux d'intérêt.

En ce qui concerne la réhabilitation des logements anciens dans le parc privé, le ministre a rappelé que les crédits de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) étaient reconduits à hauteur de 600 millions de francs.

Il a noté que les dotations de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) faisaient l'objet, certes, d'une réduction de 10 %, mais qu'il s'agissait de la seule ligne d'intervention du budget enregistrant une diminution.

Le ministre a, en outre, mentionné une disposition d'incitation fiscale contenue dans la première partie de la loi de finances, qui devrait permettre de favoriser la réalisation de travaux par les propriétaires occupants et de lutter dans le même temps contre le travail clandestin : tout ménage engageant jusqu'à 40.000 francs de travaux devrait bénéficier ainsi d'une réduction d'impôt de 20 % sur le montant des travaux engagés.

Abordant les actions en faveur des plus démunis, le ministre a relevé qu'elles étaient, elles aussi, importantes, avec 30.000 PLA-TS prévus, une ligne budgétaire dotée de 348 millions de francs en autorisations de programme étant par ailleurs créée afin de financer les opérations les plus sociales. Il a, enfin, indiqué que les fonds de solidarité

pour le logement (FSL) et l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) seraient désormais financés à partir d'un compte d'affectation spéciale alimenté par le produit du prélèvement sur les recettes " surloyers ", qui devrait s'élever à 450 millions de francs en 1997.

Les aides personnelles au logement seraient, en ce qui les concerne, simplifiées et clarifiées. Le ministre a déclaré que le dispositif existant souffrait, en effet, d'un manque de lisibilité et que la réforme à l'étude proposait deux améliorations : une prise en compte plus juste des ressources des demandeurs et une simplification des barèmes par la suppression de la distinction entre APL1 et APL2. Cette réforme faisait l'objet d'une concertation au sein du Conseil national de l'habitat (CNH) et avec la caisse nationale des allocations familiales.

La réforme des ressources prises en compte ne s'appliquerait qu'aux nouveaux bénéficiaires des aides personnelles au logement à compter de l'entrée en vigueur du dispositif ; le barème unifié serait calculé en fonction d'un taux d'effort croissant en fonction du loyer et des revenus et décroissant au regard des charges de famille.

Concernant la réforme du 1 % logement, le ministre a souligné que l'apport exceptionnel de 7 milliards de francs prévu en 1997 et en 1998 ne résultait pas d'un prélèvement obligatoire décidé unilatéralement par les pouvoirs publics, mais d'un dispositif contractuel et qu'il n'entraînait pas de diminution dans le taux de participation des employeurs à l'effort de construction. Pour la première fois dans l'histoire du 1 %, ce prélèvement avait fait l'objet d'une convention signée le 16 septembre 1996 avec les partenaires sociaux et il avait pour contrepartie la création d'une structure ayant pour objet de pérenniser le dispositif du 1 % logement. L'objet de cette union économique et sociale du logement était double : donner un plus grand rôle aux partenaires sociaux et inciter aux efforts de réorganisation nécessaires pour diminuer les coûts de gestion des organismes collecteurs. A l'heure actuelle, les comités

interprofessionnels du logement (CIL) collectaient environ 7 milliards de francs par an et leurs coûts de gestion s'élevaient à 1,7 milliard, ce qui était excessif aux dires même des entreprises cotisantes et des syndicats de salariés. Ces coûts devaient être réduits, mais pour cela, il était indispensable qu'une entité centrale donne l'impulsion aux réformes nécessaires.

Cette nouvelle structure, interlocuteur privilégié des pouvoirs publics, répondait à une demande ancienne des professionnels. Enfin, **M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a indiqué que la convention précitée du 17 septembre dernier s'engageait à maintenir la même efficacité du dispositif du 1 % malgré les deux prélèvements exceptionnels.

En conclusion, le ministre a souligné qu'en exécution de la loi de finances pour 1996 il avait, par délégation de crédits, pu engager l'intégralité des crédits votés. Ceux-ci correspondaient à des programmes physiques diminués seulement de 130 millions de francs.

Répondant tout d'abord aux questions relatives au projet de loi de finances pour 1997 de **MM. Jean François-Poncet, président, William Chervy, rapporteur pour avis du budget du logement, Bernard Joly, Jacques de Menou et Léon Fatous, M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a rappelé qu'en ce qui concernait la réhabilitation des logements anciens dans le parc privé, en dehors de la ligne budgétaire de l'ANAH inscrite en diminution, les trois dispositions budgétaires -prime à l'amélioration de l'habitat (PAH), réhabilitation dans le secteur HLM à travers la Palulos et la déduction fiscale pour gros travaux dans la résidence principale-, étaient soit reconduites soit simplifiées.

A propos de la réforme du financement des PLA, le ministre a indiqué au rapporteur pour avis que la comparaison entre l'ancien et le nouveau dispositif ne pourrait

être précisée qu'une fois déterminée précisément l'assiette éligible à la TVA.

Enfin, il a insisté sur l'avantage résultant pour les organismes constructeurs de la baisse de la rémunération du livret A qui permet à la caisse des dépôts et consignations de consentir des prêts à des taux moins élevés.

Présentant un premier bilan de l'opération des prêts à taux zéro menée depuis septembre 1995, le ministre a indiqué que 131.000 prêts avaient été distribués, que les bénéficiaires, aux 2/3 âgés de moins de 35 ans, bénéficiaient de revenus modestes -en moyenne 13.500 francs par mois- et que 60 % d'entre eux relevaient de la catégorie socio-professionnelle ouvriers et employés, ce qui témoignait du succès du dispositif qui visait des personnes jusque là écartées des mécanismes d'accession à la propriété.

Le ministre s'est également déclaré très soucieux de préserver les dotations budgétaires attribuées au logement en milieu rural et a rappelé qu'il avait chargé M. Claude Girard, député, de lui faire des propositions sur ce point particulier.

En ce qui concerne l'attribution des logements HLM, **M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a insisté sur l'équilibre à trouver dans une procédure d'attribution qui tienne le plus grand compte de la justice sociale tout en préservant une nécessaire mixité sociale.

Répondant ensuite à **M. Marcel-Pierre Cleach, rapporteur, sur le projet de loi n° 58 (1996-1997) relatif à l'union d'économie sociale du logement**, qui soulignait les aspects positifs et novateurs de la réforme proposée, le ministre a tout d'abord salué le rôle important de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) depuis sa création en 1987, dans la remise en ordre de la gestion des organismes collecteurs. Il a jugé infondée la crainte d'une centralisation du dispositif émise par le rapporteur en soulignant

que la gestion du 1 % logement devait rester la variable d'ajustement des politiques nationales du logement, en tenant compte des besoins locaux. Il s'est engagé à ce qu'aucune disposition dans le projet de loi précité ne puisse donner à penser que les organismes collecteurs perdent tout pouvoir de décision et d'appréciation au niveau local.

Concernant le statut fiscal de l'union d'économie sociale du logement, le ministre a indiqué qu'il ne devrait pas être plus défavorable que celui appliqué à l'union nationale interprofessionnelle du logement (UNIL) à laquelle l'union doit se substituer.

Répondant à **MM. Félix Leyzour, Léon Fatous et Louis Moinard**, le ministre a souligné que l'assiette de calcul du 1 % logement n'était pas modifiée par la réforme en cours. Il a rappelé que les abaissements successifs du taux de la participation des employeurs avaient été faits au profit du fonds national d'aide au logement (FNAL) pour financer le dispositif des aides à la personne, et que les prélèvements exceptionnels prévus en 1997 et 1998 ne relevaient pas de la même philosophie puisqu'à travers un compte d'affectation spéciale, ils financeront les prêts à taux zéro. Il a, enfin, souligné que l'union d'économie sociale du logement pourrait, par voie de convention ou de recommandations, clarifier la réglementation très complexe relative aux emplois des fonds issus du 1 % logement.

Au cours d'une seconde réunion, tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Jean François-Poncet, président, la commission a procédé, sur le **rapport de M. Jacques Rocca-Serra, rapporteur pour avis, à l'examen des crédits de la mer.**

**M. Jacques Rocca-Serra, rapporteur pour avis**, a estimé d'emblée que le débat budgétaire intervenait au terme d'une année marquée, au niveau gouvernemental, par la volonté de rendre à notre pays une ambition maritime. Il a rappelé que le comité interministériel de la mer

s'était tenu le 4 juillet, que la loi sur la fiscalité des " quirats " avait été publiée le 5 juillet et qu'enfin un projet de loi portuaire était en cours d'élaboration.

Le rapporteur pour avis a observé qu'à cette ambition répondait, dans un contexte général d'économies budgétaires, une incontestable résistance des crédits de la mer. Il a précisé qu'avec 6,21 milliards de francs pour 1997, le budget de la mer se maintenait au niveau atteint en 1996 et il a salué ce fait.

Le rapporteur pour avis a indiqué que les dépenses ordinaires, qui représentent 93 % de ces crédits, restaient stables, que les moyens des services, au titre III, ne représentaient que 515 millions de francs et que l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) demeurait le plus gros consommateur de crédits, au titre IV, avec 4,6 milliards de francs. Il a souligné que la dotation de l'ENIM progressait de 1,59 %, ce qui marquait bien, à ses yeux, la solidarité et l'attachement de l'Etat à la communauté maritime.

**M. Jacques Rocca-Serra, rapporteur pour avis**, a, ensuite, précisé que les dépenses en capital atteignaient, quant à elles, près de 445 millions de francs de crédits de paiement pour 1997, en recul de 9,7 % par rapport à 1996, et que les investissements directs représentaient 230 millions de francs, portant surtout sur les ports maritimes en métropole qui recevront 138 millions de francs.

Quant aux subventions d'investissement, **M. Jacques Rocca-Serra, rapporteur pour avis**, a relevé qu'elles atteignaient 214 millions de francs pour 1997, en recul de 5,4 % par rapport à 1996. L'essentiel de ces crédits va, a-t-il précisé, à l'aide à la flotte de commerce.

S'agissant de la marine marchande, le rapporteur pour avis a constaté que la flotte vieillissait, en dépit d'une légère augmentation en volume.

Il a souligné que la mise en oeuvre de la loi de juillet 1996 sur les quirats était attendue avec impatience et a souhaité obtenir du Gouvernement deux précisions.

La première concerne l'application de la loi aux navires d'occasion, marché qui exige une grande rapidité de réaction des opérateurs et, par voie de conséquence, des services administratifs. La seconde concerne l'application de la loi s'agissant des fonds de placement quirataires.

Le rapporteur pour avis a, ensuite, fait part de sa préoccupation concernant le pavillon des terres antarctiques et australes françaises (TAAF). Il a rappelé que le décret du 20 mars 1987 et ses textes d'application avaient été annulés par le Conseil d'État en 1995 et que la publication de la loi du 26 février 1995 était censée combler le vide juridique ainsi créé. Or, aucun texte d'application n'était venu -a-t-il regretté- mettre en oeuvre l'article 26 de cette loi.

**M. Jacques Rocca-Serra, rapporteur pour avis**, a alors fait valoir que le système des aides nationales à la construction navale avait connu, au cours de l'année, des vicissitudes. Il a rappelé qu'en décembre 1994 un accord avait été conclu entre l'Union européenne et les autres États concernés pour mettre fin aux aides publiques mais que, le Congrès américain ayant refusé de ratifier l'accord, les européens risquaient de se trouver fragilisés s'ils l'appliquaient unilatéralement. En septembre dernier, l'Union européenne a décidé de prolonger le système des aides publiques jusqu'au 31 décembre 1997, ce dont il convenait de se réjouir, mais le rapporteur a, en revanche, regretté que l'on n'ait pas jugé bon de consulter le Parlement français sur ce sujet en septembre 1996.

Abordant la question de l'armement maritime -jugée par lui préoccupante- **M. Jacques Rocca-Serra, rapporteur pour avis**, a évoqué la Compagnie générale maritime (la CGM) dont la privatisation a été décidée dès 1993 et confirmée en juillet 1995. Il a rappelé que le groupe avait reçu, de 1993 à 1996, 2,8 milliards de francs de dotations de l'État en capital, concours qui a pu sembler, selon lui, amer pour le contribuable.

Rappelant l'intérêt porté par la commission à la sécurité en mer, le rapporteur pour avis a observé que les crédits de la société nationale de sauvetage en mer -la SNSM-, dont la commission avait demandé l'an passé la revalorisation, évoluaient favorablement et se maintenaient, pour 4 millions en dotation de fonctionnement et pour 9,6 millions en investissement. Il a salué le dévouement des sauveteurs. Il s'est enfin réjoui de l'augmentation de 3,2 % des crédits de formation.

Concernant les ports, **M. Jacques Rocca-Serra, rapporteur pour avis**, a rappelé la tenue, à l'initiative de M. le président Josselin de Rohan, d'un important colloque au Sénat, le 6 novembre dernier sur ce sujet. Il a affirmé que la compétitivité des ports français était un enjeu majeur.

Evoquant l'élaboration du schéma directeur national des ports maritimes, prévu par la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995, il a regretté que celui-ci tarde à être publié et que l'effort d'investissement de l'Etat ait trop longtemps piétiné. Deux ou trois ports français ont, pour le rapporteur pour avis, une vocation mondiale, les autres ports devant se centrer sur une vocation nationale ou de cabotage. Jugeant le schéma comme un exercice démocratique difficile mais indispensable, il a appelé de ses vœux sa publication, de même que celle du schéma des plates-formes multimodales.

Attirant l'attention de la commission sur la desserte terrestre des ports maritimes et de leur arrière-pays, **M. Jacques Rocca-Serra, rapporteur pour avis**, est convenu que des efforts sensibles avaient déjà été menés et il a salué la volonté du Gouvernement sur ce point, mais il a souligné l'intérêt de trois grands projets essentiels, à ses yeux, pour le maillage du territoire : l'autoroute des Estuaires, l'autoroute Centre-Atlantique enfin, et surtout la liaison fluviale à grand gabarit " Rhin-Rhône ", dont il a rappelé que le Premier Ministre avait confirmé, en octobre, la décision de réalisation.

Observant, en conclusion, que le budget de la mer marquait une incontestable volonté gouvernementale, **M. Jacques Rocca-Serra, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission de donner un avis favorable à son adoption.

A l'issue de cet exposé, **M. Jean François-Poncet, président**, s'est enquis des retards apportés à la mise en oeuvre de l'article 36 de la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire relatif à l'achèvement de la liaison fluviale Rhin-Rhône.

**M. Jacques Rocca-Serra, rapporteur pour avis**, a précisé que la principale difficulté consistait à opérer les acquisitions foncières et les expropriations avant l'année 1998, terme fixé pour l'échéance de la procédure d'utilité publique. Il a déploré les obstacles que rencontraient ces acquisitions, en dépit de la volonté récemment affichée par M. le Premier ministre.

En réponse à une question de **M. Jean François-Poncet, président**, **M. Jacques Rocca-Serra, rapporteur pour avis**, a jugé que les obstacles environnementaux étaient moins importants que ceux opposés par une partie de l'administration des finances et par certains corps d'ingénieurs.

A l'issue de cette discussion, la commission a décidé, dans sa majorité, de **donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mer dans le projet de loi de finances pour 1997**.

Puis, la commission a **procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Josselin de Rohan sur le budget de la pêche pour 1997**.

**M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, a indiqué que cet avis intervenait cette année dans un contexte plus favorable pour le secteur de la pêche.

Après avoir précisé qu'au niveau national le nombre de navires et de pêcheurs poursuivait son mouvement de baisse, amorcé au début des années 1990, il a fait état

d'une certaine relance de la production. Il a précisé que cette reprise paraissait toutefois fragile, car très sensible au niveau des ressources halieutiques.

Il a ajouté que, selon les prévisions disponibles pour 1996, le suivi journalier des ventes en criées montrait un redressement des différents indicateurs. Il a souligné qu'une comparaison sur les 9 premiers mois des années 1996 et 1995 indiquait une augmentation des apports de 3,5 %, celle du chiffre d'affaires de 5,65 %, avec des prix moyens en légère hausse.

Il s'est, en outre, inquiété du déficit commercial pour 1995 (10,7 milliards de francs), qui était l'un des plus mauvais chiffres enregistrés depuis 1990.

Indiquant que, sur le plan communautaire, la France était en mesure de respecter les objectifs définis par le programme d'orientation pluriannuel (POP III), **M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, a rappelé que les ministres chargés de la pêche, lors du dernier Conseil européen sur la pêche en date du 14 octobre, avaient fait front contre les propositions de la Commission européenne de réduction des flottes de 40 % pour la période 1997-2002. Il ont renvoyé le problème à des entretiens bilatéraux entre chaque Etat et la Commission, afin que celle-ci puisse présenter des propositions détaillées pour le prochain Conseil pêche du 22 novembre prochain.

Le rapporteur pour avis a relevé que la France, forte de la réduction de 10 % de sa flotte de pêche pendant cette période, estimait difficile d'aller au-delà sans menacer l'équilibre de certaines régions côtières.

Abordant ensuite la politique conduite par les pouvoirs publics, il a indiqué que l'année 1996 avait tout d'abord été celle de la poursuite du plan de restructuration financière de la pêche artisanale.

Après avoir rappelé le contenu de ce plan, le rapporteur a précisé que, sur 645 dossiers examinés par le Comité interministériel de restructuration de la pêche artisanale, 642 avaient été examinés au 30 septembre

1996, et que 407 avaient été retenus à la fin du mois de septembre 1996 et avaient donné lieu à une proposition de règlement. Néanmoins, parmi les dossiers retenus, 35 pêcheurs avaient refusé les propositions du comité. Le rapporteur a précisé que sur 372 décisions effectivement mises en oeuvre, 124 constituaient des allongements de prêt, 98 un désendettement et 150 un apurement du passif.

Le rapporteur a ajouté que l'exécution du plan suivait son cours, puisque 85 % des décisions d'allongement de prêt avaient été notifiées aux patrons concernés, et 60 % des décisions de désendettement avaient été exécutées et payées pour un montant de 29 millions de francs, ces éléments laissant augurer que l'essentiel de la procédure serait achevé dans les trois premiers mois de 1997.

**M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, a ensuite fait observer que le projet de loi sur la pêche maritime et les cultures marines que venait d'adopter la Haute Assemblée la semaine précédente avait pour ambition de préparer le secteur des pêches maritimes et des cultures marines à la prochaine décennie, en offrant aux hommes et aux entreprises un cadre juridique, économique et social renouvelé, nécessaire pour accompagner une mutation engagée déjà depuis plus de trois ans.

Il a relevé que le Sénat avait renforcé le dispositif, tout d'abord, en faveur des jeunes marins pêcheurs, puis en accentuant son caractère prospectif et, enfin, en assurant l'équilibre entre la non patrimonialisation des droits de pêche et les impératifs économiques de la profession.

En venant à l'examen des dotations, **M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, s'est félicité que, dans un environnement de rigueur budgétaire, le budget de la pêche maritime et des cultures marines fût quasiment identique à celui de l'année précédente, témoignant ainsi du réel effort réalisé par l'État dans ce secteur, et de sa volonté de donner à la loi d'orientation une traduction budgétaire dès 1997.

**M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, a mis l'accent sur le fait que les dotations pour 1997 étaient maintenues au niveau de 1996, tant en dépenses ordinaires (147 millions de francs dont 125 millions de francs de subventions du fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la pêche maritime et de la conchyliculture (FIOM) et 22 millions de francs pour la restructuration des entreprises) qu'en crédits d'équipement (40,2 millions de francs en autorisations de programme), ce qui permettrait de poursuivre la modernisation de ce secteur.

Puis, il s'est félicité que le chapitre 44-36 soit suffisamment doté pour assurer la poursuite tant de l'adaptation de la filière pêche, (annonce anticipée des apports, caisses chômage intempéries, qualité et actions structurantes sur le marché), que du plan de sortie de flotte, permettant ainsi le réajustement de la flotte française par rapport au programme communautaire d'orientation pluriannuel de la flotte de pêche.

S'agissant du chapitre 64-36, il a précisé que la priorité était donnée à la modernisation de la flottille, à la mise aux normes sanitaires et à l'équipement des ports de pêche dans le cadre des contrats de plan Etat-région.

Après avoir rappelé les priorités établies pour 1997, le rapporteur a souligné que la pérennité des actions les plus structurantes engagées par l'État pour le secteur était ainsi préservée.

En réponse à **M. Marcel Deneux**, qui relevait les difficultés rencontrées par les entreprises de transformation des produits de la pêche, **M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, a estimé en effet nécessaire que des rapprochements aient lieu dans ce secteur afin d'éviter des risques de rachat par des sociétés étrangères.

Répondant à une interrogation de **M. Jean François-Poncet, président**, sur la consommation des produits de la pêche, **M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, a expliqué que l'une des origines de la crise des années

1993/1994 se trouvait dans l'augmentation brutale des flux d'importation de produits à bas prix.

Suivant les conclusions de son rapporteur, **la commission, dans sa majorité, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au budget du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation pour 1997, au titre de la pêche.**

**La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Aubert Garcia sur le budget des industries agro-alimentaires pour 1997.**

Après avoir rappelé l'importance du secteur des industries agro-alimentaires pour l'industrie française, le rapporteur pour avis a constaté que le projet de budget prolongeait la tendance au désengagement financier de l'Etat dans ce secteur amorcée depuis une dizaine d'années, mais accentuée cette année. Il a indiqué que les crédits d'investissement spécifiquement consacrés aux industries agro-alimentaires -les crédits de politique industrielle- poursuivaient leur baisse. Il a souligné que les crédits de paiement passaient de 192,8 à 150 millions de francs, les autorisations de programme, avec 135 millions de francs, baissant de 34,9 %.

En outre, **M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a souligné que si la dotation de la part régionale de la prime d'orientation agricole et celle des fonds régionaux d'aide aux investissements immatériels -fonds régional d'aide à l'industrie (FRAI)- diminuaient d'environ 34 %, la part nationale de la prime d'orientation agricole (POA) passait de 76,7 à 24 millions de francs en autorisations de programme. Il a considéré que les industries agro-alimentaires apparaissaient de nouveau comme le parent pauvre de l'effort budgétaire pour l'agriculture.

Il a reconnu cependant que la dotation de l'Etat avait été maintenue au niveau indispensable pour bénéficier des aides du FEOGA-orientation, lesquelles étaient conditionnées par l'attribution d'une aide nationale préalable de l'Etat ou d'une collectivité locale.

**M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a insisté sur le fait qu'il ne restait quasiment pas de marge de manoeuvre pour financer les projets qui ne s'intégraient ni dans le cadre des contrats de plan, ni dans celui des plans sectoriels communautaires.

Tout en se refusant à réclamer des subventions sans limite, **M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a estimé qu'il était parfaitement légitime de revendiquer pour l'industrie agro-alimentaire une politique d'environnement favorable, qui nécessitait moins, sans doute, de nouveaux crédits, qu'une réorientation de ceux qui existaient et, peut-être, une meilleure prise en compte par le ministère de l'agriculture de la dimension industrielle du secteur.

Abordant la situation de celui-ci au cours de l'année écoulée, il a indiqué que les résultats pour 1995 attestaient d'un bilan très positif, la reprise de l'activité dans le secteur agro-alimentaire s'étant confirmée, avec une augmentation de la production de 1,8 % en volume en 1995.

Il a précisé que l'accélération de la croissance des industries agricoles et alimentaires (IAA) en 1995 était surtout liée à la reprise de la demande intérieure, la consommation des ménages en produits IAA ayant augmenté de 1,4 % en volume, soit une croissance en rupture avec la stagnation des années 1992 à 1994.

**M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, s'est ensuite inquiété de la situation de l'emploi qui continuait à se détériorer (- 7 % depuis 1990), notamment dans les PME -même si cela s'était effectué sur un rythme nettement moins accentué que dans le reste de l'industrie-

**M. Aubert Garcia, rapport pour avis**, s'est félicité du net redressement de l'excédent agro-alimentaire en 1995, qui avait atteint 51,1 milliards de francs.

Il a souligné que les pays européens étaient toujours ceux avec lesquels la France commerçait en priorité. Cependant, si le poids des pays européens n'était pas contestable, il a souligné qu'il devait être relativisé cette

année avec une nette amélioration de notre excédent avec les pays tiers.

Il a annoncé que cette reprise de l'excédent annuel semblait se confirmer pour le premier semestre 1996.

**M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a ajouté que l'année 1996 paraissait être une année charnière pour ce secteur dont l'avenir serait largement conditionné par la réponse apportée à quatre grands enjeux.

Le plus important défi à relever était celui du développement de la politique de la qualité, la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) s'étant propagée comme une véritable onde de choc de la sécurité, a indiqué le rapporteur pour avis.

Il a reconnu qu'il était difficile de mesurer l'impact de l'épizootie de la " vache folle " sur les habitudes alimentaires des européens, le goût pour la viande rouge ayant déjà eu tendance à diminuer pour des raisons culturelles depuis de nombreuses années.

Il s'est inquiété des répercussions de l'effet de la crise de l'ESB sur l'ensemble de la filière agro-alimentaire, tout ce secteur devant renforcer ses pratiques de qualité et de sécurité afin de rassurer le consommateur.

**M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a souligné cependant que la France était l'un des pays d'Europe où les contrôles publics étaient les plus stricts, tout en reconnaissant qu'une étude montrait que l'identification des signes de qualité par le consommateur n'était pas toujours évidente.

Il a précisé, en outre, que la lisibilité de ces signes était, en effet, souvent perturbée, non par leur multiplicité, mais par les démarches parallèles, telles que les médailles, les marques collectives régionales et les multiples allégations qui brouillaient leur perception par le consommateur.

Il a insisté pour que des arbitrages délicats fussent rendus, au sein même de la profession, entre les tenants

d'une logique purement économique et ceux d'une politique de qualité étroitement liée à des préoccupations d'aménagement rural.

Il a indiqué que la reconnaissance par l'Union européenne d'une première liste d'indications géographiquement protégées (IGP) et d'appellation d'origine protégée (AOP) devrait permettre de renforcer la coopération entre les producteurs de ces appellations et les industries locales.

**M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis a,** ensuite, abordé les premières conséquences sur les relations avec la grande distribution de la réforme de l'ordonnance de 1986, opérée par la loi du 1er juillet 1996, dont l'objet était de rééquilibrer les relations entre production et distribution, dominées par la puissance d'achat de cette dernière. Il a cependant estimé que cette réforme n'avait pas pour autant instauré des relations parfaitement équilibrées entre les différents partenaires.

Il a ensuite indiqué que le troisième défi était celui de l'adaptation aux contraintes du General agreement on tariffs and trade (GATT) et aux nouvelles évolutions internationales.

Il a insisté sur le fait que pour tirer tous les bénéfices du développement du marché mondial, l'Europe devait se doter d'urgence d'une " stratégie d'exportation volontariste " pour son industrie alimentaire, à l'instar des Etats-Unis avec le nouveau Farm bill.

Il a rappelé que Bruxelles avait, souvent, " pris prétexte " de l'accord agricole de l'Uruguay round pour mettre en place " une gestion très comptable et budgétaire " des restitutions et de la politique d'exportation.

Il a souligné que, malgré ce handicap, sur une production de l'industrie alimentaire mondiale estimée à 1.900 milliards de dollars, l'Union européenne en représentait 34 %, les Etats-Unis 23 % et le Japon 17 %.

**M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a indiqué que le développement de ces échanges soulevait de sérieuses difficultés tant sur le plan pratique que “ politique ”.

Il a ainsi évoqué :

- la mise en place d'un double prix du lait qui pourrait s'avérer très lourd à gérer ;

- la “ bataille ” des produits génétiquement modifiés qui était amenée à se développer dans les mois à venir. Il a précisé que si la France se plaçait en première position en Europe pour le nombre d'essais de dissémination de plantes transgénétiques, l'Europe restait loin derrière les Etats-Unis : or, a souligné le rapporteur, le chiffre d'affaires mondial dégagé au seul stade de la production par les variétés transgénétiques devrait atteindre 30 milliards de francs en 1996 ;

- le contentieux portant sur l'interdiction communautaire d'utiliser des hormones dans l'élevage perdurait malgré la suppression au mois de juillet dernier des mesures de rétorsions américaines qui frappaient les produits agricoles européens importés aux Etats-Unis.

Abordant le quatrième et dernier enjeu pour le secteur des industries agro-alimentaires, il a estimé que les IAA se devaient d'intégrer au mieux les préoccupations environnementales dans leur stratégie d'entreprise.

**M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a estimé impératif, dans un premier temps, d'évaluer les enjeux et les évolutions de la politique de protection de l'environnement au niveau national et européen, notamment pour les petites et moyennes entreprises du secteur des IAA, de mesurer les enjeux commerciaux de la prise en compte de cet environnement et de préciser les outils permettant d'appréhender la protection de l'environnement comme une opportunité et non une contrainte, celui-ci étant partie intégrante du Traité de Maastricht et devant devenir, à terme, une des préoccupations de l'organisation mondiale du commerce.

Il a conclu en précisant qu'il suivrait avec intérêt la réorganisation interne du ministère de l'agriculture, en souhaitant qu'elle évite d'isoler le suivi des industries agro-alimentaires au sein des nouvelles structures.

**M. Gérard César**, après avoir rappelé les contraintes pesant sur le budget de l'Etat pour 1997, a souhaité que l'affectation de la prime d'orientation agricole (POA) profite en priorité aux PMI-PME. Il s'est, par ailleurs, enquis de l'efficacité des postes d'expansion économique dans le domaine des industries agro-alimentaires.

**M. Jacques de Menou**, après avoir fait remarquer que les crédits de la part régionale de la POA subissaient une baisse moindre que ceux de la part nationale, a indiqué que l'important développement des produits agro-alimentaires transformés attestait de la bonne santé de cette industrie. Il a, en outre, regretté que la répartition des crédits du FEOGA ne correspondît pas totalement à la réalité des besoins des PME-PMI de l'agro-alimentaire. Il a, ensuite, estimé qu'il n'existait aucune incompatibilité entre l'exigence de qualité et le nécessaire développement économique. Il a, enfin, considéré que le coût des opérations d'équarrissage devait se répercuter sous la forme d'une taxe à la consommation plutôt que sous celle d'une taxe à l'abattage qui risquait de pénaliser ainsi les exportations françaises.

**M. Marcel Deneux**, après avoir rappelé la place occupée par la filière agro-alimentaire française au niveau mondial, a précisé que les 4/5<sup>ème</sup> du solde de la balance commerciale française en matière agro-alimentaire provenaient des produits transformés et non des produits agricoles bruts, prouvant ainsi la technicité de cette industrie. Il a, ensuite, souligné la complémentarité entre les grands groupes industriels agro-alimentaires et l'ensemble des PME-PMI françaises. Après s'être félicité du rôle joué par la SOPEXA à l'étranger, il a rappelé que l'obtention des crédits FEOGA en matière industrielle dans l'agro-alimentation nécessitait au préalable l'octroi d'une aide nationale.

En réponse à une interrogation de **M. Jean François-Poncet, président, M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a indiqué que l'analyse détaillée de ce secteur figurait dans son rapport écrit. Il a estimé que l'efficacité des postes d'expansion était très variable. Il s'est ensuite associé à l'inquiétude exprimée par M. Jacques de Menou sur la répartition des crédits FEOGA.

**M. Gérard César** a estimé qu'il faudrait à l'avenir distinguer le taux de POA en faveur des PME du taux de POA des grands groupes industriels. Il a ensuite souligné l'insuffisance de la recherche menée par l'INRA en matière agro-alimentaire.

**M. Marcel Deneux** a, à son tour, souligné l'insuffisance des crédits de recherche développement dans le secteur de l'agro-alimentaire.

**M. Michel Souplet** a reconnu que la présentation des crédits du budget des industries agro-alimentaires était un exercice difficile. Après avoir abordé les problèmes suscités par la crise de l'ESB, il a estimé encourageant le développement des exportations vers les Pays associés d'Europe centrale et orientale.

**M. Michel Flandre** a estimé qu'il était nécessaire d'assurer un équilibre entre les besoins des industries agro-alimentaires en matière de POA et le rôle important que cette prime pouvait jouer sur l'aménagement du territoire.

**M. Jean François-Poncet, président**, a rappelé que cette année il convenait d'apprécier les différents crédits budgétaires au regard de la nécessité de maîtriser les dépenses publiques. Après avoir constaté que le secteur des industries agro-alimentaires connaissait un chiffre d'affaires en hausse, une augmentation de la production, une diversification des exportations et une orientation favorable en direction des produits transformés, révélatrice d'une industrie de pointe, il a estimé que ce secteur ne justifiait pas un soutien budgétaire particulier. Il a reconnu, cependant, que la diminution de la part nationale

de la POA ne devait en aucune façon empêcher le déclenchement des crédits européens.

**M. Marcel Deneux**, après avoir rappelé la diminution de 7 % des emplois dans ce secteur entre 1990 et 1996, a indiqué que la plupart des PME-PMI agro-alimentaires étaient situées en milieu urbain. Il a estimé nécessaire d'augmenter la part régionale de la POA.

**M. Jean François-Poncet, président**, après avoir souligné l'importance de ce tissu rural de PME-PMI agro-alimentaires en matière d'aménagement du territoire, a proposé de demander au ministre une augmentation des crédits afférents à la part régionale de la POA.

**Suivant ainsi les conclusions de son rapporteur, la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat** pour l'adoption des crédits inscrits au budget du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation pour 1997 au titre des industries agro-alimentaires.

Enfin, la commission, sur proposition de **M. Jean François-Poncet, président**, a adopté un rapport supplémentaire d'information regroupant les Actes du colloque organisé au Sénat, le 22 juillet 1996, à la suite de la **mission d'information effectuée en Inde** par une délégation de la commission, pour étudier l'économie de ce pays, ainsi que ses relations économiques, commerciales et financières avec la France.

Le président a relevé que le colloque, auquel M. le Président du Sénat avait accordé son haut patronage et qu'il avait bien voulu ouvrir, avait connu un grand succès et que la publication des actes permettrait de mieux éclairer les acteurs économiques sur les atouts et les risques des investissements français dans ce pays.

**Mercredi 13 novembre 1996 - Présidence de M. Gérard Larcher, vice-président et de M. Jean François-Poncet, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée**, la commission a tout d'abord décidé de

proposer **M. Jacques Braconnier** à la nomination du Sénat pour siéger au sein du **Comité de liaison** pour la **transport des personnes handicapées**.

Puis, la commission a entendu une **communication** de **M. Gérard Larcher** sur les **perspectives du service public postal**.

**M. Jean François-Poncet, président**, a indiqué que certains maires craignaient que le regroupement de bureaux de postes n'entraîne la fermeture de certains d'entre eux. Evoquant le moratoire concernant la fermeture des services publics, il a relevé que certains départements commençaient cependant à réorganiser la distribution du courrier. Il a relevé que les concurrents de la Poste développaient leur activité avec succès, mais en écrémant les créneaux rentables du marché, ce qui n'était pas sans poser de problèmes en matière d'aménagement du territoire. Rappelant l'intérêt qu'avait suscité le rapport d'information présenté au nom de la commission, au début de cette année, sur les télécommunications, par **M. Gérard Larcher**, il s'est félicité de l'initiative de celui-ci d'informer ses collègues concernant, cette fois, l'avenir du service public postal.

**M. Gérard Larcher** a commencé par établir un bilan des travaux du groupe d'études sur l'avenir de la poste et des télécommunications. Il a indiqué qu'à l'issue de ses travaux sur France Télécom, il avait engagé dans le cadre de ce groupe d'études, qui était rattaché à la commission et dont il était le président, une réflexion sur le thème suivant : " la Poste, opérateur public de service public, face à l'évolution technique et à la transformation du paysage postal européen ".

Il a indiqué que le groupe d'études avait commencé un programme d'auditions correspondant au thème de travail qu'il avait retenu et avait, dans ce cadre, entendu **MM. Darrigrand** et **Bournaud**, respectivement président et directeur général de la Poste.

Il a précisé qu'il avait mené personnellement des investigations complémentaires, notamment auprès du ministère compétent et lors d'un voyage aux Pays-Bas, où il lui avait été donné de rencontrer des responsables du Cabinet Mc Kinsey, qui jouait un rôle de conseiller en stratégie auprès de certaines grandes Postes européennes.

A cet égard, il a exposé que la poste néerlandaise détenait d'ores et déjà 40 % du marché postal européen et avait pour ambition de contrôler 60 % du marché. Il a relevé qu'après la poste danoise, la poste allemande se restructurait et il a craint que la vive concurrence entre les " ogres " ne s'exerce au détriment du service public.

**M. Gérard Larcher** a indiqué que ces travaux préparatoires étaient jusqu'ici demeurés d'envergure limitée, notamment en raison de la lourde hypothèque politique pesant sur l'avenir de la Poste, du fait des projets communautaires de libéralisation du secteur. Il a estimé que l'accord franco-allemand du 5 novembre dernier sur cette question lui paraissait désormais lever cette hypothèque. Cet accord prévoyait, en effet, que l'éventuelle ouverture à la concurrence du publipostage et du courrier transfrontalier serait renvoyée à une future révision de la directive postale, prévue dans 5 ans. Il a estimé que la Poste disposait donc de ce laps de temps pour s'adapter à l'évolution des techniques et du paysage postal européen.

Il a proposé de poursuivre ses investigations et a demandé à la commission de lui confier le soin d'établir, dans les six mois, à l'instar de ce qui avait été fait pour France Télécom, un rapport d'information sur l'avenir du service public postal, qui devrait déterminer les meilleures voies à emprunter par la Poste française pour réaliser ces adaptations, sans remettre en cause les missions de service public qui lui sont actuellement dévolues. Il a précisé qu'il proposait ainsi d'élargir le travail engagé au niveau du groupe d'études à la commission, afin qu'elle puisse s'impliquer directement dans cette réflexion prospective sur le secteur postal.

**M. Gérard Larcher** a indiqué son souhait d'associer, par conséquent, les membres de la commission à un certain nombre des auditions auxquelles il procéderait et a estimé que ce rapport d'information permettrait de faire entendre la voix du Sénat dans le débat qui allait se dérouler dans les dix-huit mois à venir autour de l'évolution du service public postal en France.

Après avoir relevé que la Poste et France Télécom différaient notamment par leur chiffre d'affaires, le nombre de leurs agents..., **M. Gérard Larcher** a estimé que la Poste était destinée à connaître une évolution très différente au plan statutaire de celui de l'opérateur de télécommunications.

Il a souligné que le problème des charges de retraites des agents de la Poste (qui représenteraient 6 milliards de francs supplémentaires chaque année les 10 années à venir), constituait le premier défi auquel la Poste était confrontée.

Le second défi, qu'il fallait avoir le courage de souligner, concernait la nécessité d'accroître sa productivité. En effet, le différentiel de productivité entre la Poste française et la Poste néerlandaise était de 40 % ; elle s'élevait à 47 % par rapport à la Poste danoise et à 20 % par rapport à la Poste allemande.

**M. Gérard Larcher** a indiqué que cette situation s'expliquait certes partiellement par des densités de population très différentes selon les territoires concernés, mais que, dans une économie ouverte à la concurrence, il fallait lui trouver des compensations de nature à permettre une conquête des marchés. Il a souhaité qu'une réflexion de fond puisse être menée sur cet important sujet, pour des raisons tant d'aménagement du territoire que de survie du service public et de l'opérateur public.

Un échange de vues s'est ensuite déroulé au sein de la commission.

**M. Jean François-Poncet, président**, a comparé le dossier de la Poste à une bombe à retardement et il a sou-

haité qu'il ne devienne pas un problème comparable à celui que connaît la SNCF. Il a estimé qu'un service désormais soumis à la concurrence ne pouvait être maintenu dans une situation artificielle, le moratoire ne pouvant perdurer très longtemps. Il a indiqué qu'avant la séparation des services publics de la poste et des télécommunications, les excédents dégagés par le second permettaient de compenser les pertes du premier. Tel n'était plus le cas depuis lors.

Il a rappelé qu'en 1990, dans le cadre du précédent rapport d'information que la commission avait élaboré sur l'avenir des services publics de la poste et des télécommunications, tant le ministère des finances que les banques s'étaient opposés au souhait de la commission de permettre le développement des services financiers de la Poste, qui paraissait pourtant être le moyen de sa survie. Jugeant le sujet explosif, le président a souhaité que la commission mène une réflexion de fond sur cet important dossier.

**M. Jean Huchon** a indiqué qu'à la suite des grèves, le marché de la Poste s'était écroulé, des réseaux privés qui fonctionnaient admirablement ayant été mis en place. Il a estimé qu'une prise de conscience s'avérait nécessaire et a dénoncé certains gaspillages de moyens au sein du service public de la Poste. Il a souhaité que la commission tire la sonnette d'alarme et s'est inquiété de la disparition progressive du marché de la Poste et de l'écroulement consécutif du service public.

**M. Gérard Larcher** a précisé que de décembre 1995 au 1er octobre 1996, la Poste avait perdu plus de 2 % de parts de marché, en faveur des entreprises concurrentes.

**M. Francis Grignon** a partagé l'inquiétude de M. Jean Huchon tenant au fait que certaines communes se trouvaient déjà dans l'obligation de rémunérer l'employé des Postes. Il s'est interrogé sur les produits postaux dégageant soit un déficit, soit un excédent.

En réponse, **M. Gérard Larcher** a indiqué que le courrier était une activité particulièrement déficitaire, le publipostage et les services financiers permettant d'équilibrer les comptes des bureaux et agences. Il a précisé que les services financiers représentaient 90 % du travail des personnels dans les agences postales et que dans 2000 des 17.000 bureaux de poste, l'horaire de travail effectif était inférieur à une heure par jour.

Evoquant la proposition de M. Georges Berchet, ainsi que le rapport de M. Gérard Delfau de 1990, tendant à développer la complémentarité des services publics autour de la Poste, il a déploré que seules 17 ou 18 expériences de ce type aient été concluantes. Il a estimé qu'une décision du législateur devait intervenir en ce domaine, afin de lutter contre les extraordinaires rigidités administratives.

**M. Gérard César** a félicité M. Gérard Larcher pour le caractère à la fois libéral et responsable de son intervention. Il a relevé que les élus ruraux souhaitaient à la fois une Poste compétitive et responsable et un service public proche des citoyens.

Il a déploré que les regroupements de bureaux de poste soient effectués sans aucune concertation avec les élus, alors même que ces derniers étaient sollicités pour cautionner telle ou telle fermeture de bureau de poste. Il s'est opposé à une telle politique.

S'agissant des services financiers, **M. Gérard César** a appelé la commission à la vigilance et à la prudence, pour des raisons d'aménagement du territoire, et a souhaité que les incidences des évolutions à venir soient évaluées département par département. Il s'est inquiété, en particulier, des conséquences sur les réseaux du Crédit mutuel et du Crédit agricole.

A cet égard, **M. Jean Huchon** a relevé que bien souvent, seul le service postal restait implanté sur l'ensemble du canton, les réseaux bancaires n'étant présents qu'au chef lieu de canton. Il s'est inquiété d'un éventuel abandon total du milieu rural.

**M. Jean François-Poncet, président**, a relevé que le Crédit agricole était effectivement le principal adversaire des services financiers de la Poste.

Faisant à son tour part de ses inquiétudes, **M. Claude Billard** a estimé que l'on s'acheminait vers un service postal minimum, qui entraînerait une réduction du nombre des agents de la Poste. Il a, par ailleurs, souligné que la mécanisation n'avait toujours pas les résultats escomptés et que la qualité du service postal laissait parfois à désirer.

En réponse, **M. Gérard Larcher** a indiqué qu'il se préoccuperait d'étudier la qualité du service public postal, mais que celle-ci lui semblait moins catastrophique que ne l'indiquait **M. Claude Billard**.

A **M. Jacques de Menou** qui s'interrogerait sur le rachat de MCI, compagnie américaine de télécommunications, par British Telecom et de l'évolution de France Télécom face aux concentrations en cours dans le secteur, **M. Gérard Larcher** a indiqué que ces faits rendaient plus que jamais d'actualité, le rapport d'information de la commission sur l'avenir de France Télécom.

Il a indiqué que l'on attendait la valorisation en bourse de Deutsche Telekom pour procéder au rapprochement de France Télécom et de l'opérateur allemand.

Estimant que les responsables de la Poste attendaient avec impatience la fin du moratoire pour procéder à des rapprochements de bureaux, **Mme Jeanine Bardou** a regretté le risque de disparition progressive du service public postal de proximité.

Elle a appelé de ses vœux une politique commerciale plus inventive dans certains secteurs porteurs, qui permettrait de maintenir le service public postal sur l'ensemble du territoire.

**M. Gérard Larcher** a partagé ce point de vue et a estimé qu'une politique commerciale inventive serait naturellement la réponse au problème de la Poste et que celle-

ci devrait s'adapter en conséquence. Il a rappelé que 60 % des parts du marché étaient d'ores et déjà dans le secteur concurrentiel et que cette part se serait montée à 80 % si le publipostage et le courrier transfrontalier avaient été ouverts à la concurrence.

**M. Jean Pourchet** a suggéré que la Poste trouve des accords avec d'autres services publics afin que les bureaux puissent proposer un ensemble de services (déclaration diverses, ouverture des buvettes, etc.).

Il a regretté que la Poste n'ait pour l'instant pas la possibilité de proposer ce type de services.

Après avoir souligné que la Poste était au coeur du service public, **M. Louis Althapé** a rappelé que la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire avait prévu la création de commissions départementales d'organisation et de modernisation du service public et qu'il serait souhaitable de s'appuyer sur ces commissions pour obtenir le maintien de la Poste en milieu rural.

Il a déclaré inadmissible le transfert des charges de la Poste vers les collectivités locales pour la prise en charge des agences postales et a souhaité que les maires soient dégagés de leur responsabilité en la matière.

Après avoir souligné le dilemme relatif au développement des services financiers de la Poste, **M. Louis Moinard** a craint que celui-ci ne nuise aux réseaux du Crédit agricole et du Crédit mutuel et que le milieu rural soit globalement perdant.

Evoquant la commission départementale d'organisation et de modernisation du service public, **Mme Josette Durrieu** a regretté la disparition corrélative des commissions de service public en zones de montagne, entraînant par là-même l'absence de prise en compte des spécificités de ces zones.

**Mme Jeanine Bardou** a partagé ce point de vue. Puis, elle a appelé la commission à la vigilance quant au

fonctionnement de ces commissions, dont elle a estimé qu'elles ne produisaient que de modestes résultats.

**M. Gérard Larcher** a rappelé qu'au cours de la discussion de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire, le choix avait effectivement été fait de ne pas différencier la montagne de l'ensemble de l'espace rural. Mais il a indiqué que pour les projets importants de réorganisation des services publics, cette loi prévoyait une étude d'impact préalable. Il a cité l'exemple de la Banque de France, qui ne pouvait restructurer ses établissements sans une étude d'impact. Il a souligné qu'il convenait de demander de telles études qui permettraient d'établir un bilan global en termes de répartition des services publics sur le territoire et de conséquences sur l'emploi.

Il a estimé que le moratoire touchait probablement à sa fin et que les pouvoirs publics seraient confrontés à la réalité des comptes de la Poste.

**M. Gérard Larcher** a ensuite souligné que le service public de la Poste jouait un rôle particulièrement important dans les banlieues en difficulté, celle-ci était, en effet, la banque des plus démunis. Il a précisé que la moyenne des retraits effectués dans ces banlieues s'élevait à 30 francs. Soulignant le rôle de guichet social et d'interprétariat que remplissait la Poste dans ces quartiers, il a regretté que ces services ne soient pas reconnus en tant que tels.

**M. Jean François-Poncet, président**, a estimé que la fin du moratoire serait très mal perçue dans les zones rurales et qu'il convenait de se préoccuper de ce dossier avant qu'il ne devienne un sujet politique majeur. C'est pourquoi, il a proposé qu'un rapport d'information sur " la Poste, opérateur public de service public, face à l'évolution technique et à la transformation du paysage postal européen " soit confié à M. Gérard Larcher. La commission en a ainsi décidé.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport de M. Marcel-Pierre Cleach sur le projet de loi n° 58 (1996-1997) relatif à l'Union d'économie sociale du logement.**

**M. Marcel-Pierre Cleach, rapporteur,** a tout d'abord présenté l'économie générale du dispositif de la participation des employeurs à l'effort de construction, -obligatoire depuis 1953- couramment désigné sous le terme de 1 % logement, alors même que le taux de collecte est en réalité de 0,45 % de la masse salariale pour les entreprises du secteur privé non agricole employant plus de dix salariés, ce qui représente 170.000 entreprises employant 12 millions de salariés.

Le rapporteur a indiqué que le montant des ressources avoisinait les 12 milliards de francs, provenant à part égale, des fonds collectés directement et des retours de prêts, consentis tant aux personnes physiques qu'aux organismes constructeurs de logements (OPAC). Il a ensuite rappelé que 90 % de la collecte était effectuée par les comités interprofessionnels du logement (CIL) au nombre de 173, le solde était collecté notamment par les chambres de commerce et d'industrie au nombre de 49.

Il a ensuite montré que l'utilisation des fonds se répartissait entre les prêts à personne physique, qui ont bénéficié à 142.000 ménages en 1994 et les aides à la construction sous forme de prêts ou de subventions, qui ont contribué, en 1994, à la construction de 71.000 logements et la rénovation de 106.000 autres. En contrepartie de leur participation, les entreprises -a-t-il précisé- acquièrent des droits de réservation sur ces logements pour leurs salariés. Enfin, le rapporteur a évoqué l'affectation obligatoire d'une partie du 1 % logement aux actions en faveur du logement des populations immigrées, ainsi qu'au logement des familles très défavorisées.

Après avoir présenté l'organisation des organismes collecteurs, à travers l'Union nationale interprofessionnelle du logement (UNIL), qui les représente et l'Agence

nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), créé en 1987, qui a un pouvoir de proposition en matière de réglementation et exerce un pouvoir de contrôle sur les CIL, le rapporteur a évoqué les critiques portées sur le dispositif, concernant le nombre trop important de collecteurs, les conditions de concurrence, l'importance excessive de leurs frais de gestion, et la non reconnaissance des droits des partenaires sociaux dans la gestion et l'emploi des fonds collectés.

Il a ensuite brièvement énuméré les ponctions successives opérées sur les masses financières collectées au titre du 1 % logement, affectées pour partie aux aides à la personne à travers le fonds national d'aides au logement (FNAL), ainsi que les prélèvements exceptionnels effectués en 1995 et 1996 au bénéfice d'un compte d'affectation spéciale, servant au financement des prêts à taux zéro.

Le rapporteur a alors souligné la volonté des organismes collecteurs et des partenaires sociaux de réformer le dispositif pour répondre aux critiques et mettre en place une structure capable de pérenniser la participation des employeurs à l'effort de construction.

Ces propositions anciennes ont pris forme pour constituer la contrepartie du prélèvement exceptionnel prévu à l'article 29 du projet de loi de finances pour 1997, et ont fait l'objet de la convention d'objectifs signée le 17 septembre 1996 par la CFDT, la CFE-CGC, le CNPF, la CGPME, l'UNIL et l'État.

**M. Marcel-Pierre Cleach, rapporteur,** a ensuite présenté brièvement les dispositions du projet de loi portant création de la structure de l'Union d'économie sociale du logement (UESL) chargée de mettre en oeuvre le contenu de la convention d'objectifs.

L'article premier tend à déterminer les règles particulières applicables à l'organisation de l'Union d'économie sociale du logement qui relève de la catégorie des Unions d'économie sociale prévues par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 et emprunte certains éléments au droit des

sociétés anonymes régies par la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

L'article 2 tend à tirer les conséquences de la création de l'UESL en ce qui concerne le contrôle et les sanctions applicables aux collecteurs du 1 %.

L'article 3 soumet l'UESL au contrôle de la cour des comptes.

Quant à l'article 4, il permet à l'UESL de se substituer aux associations agréées à caractère professionnel ou interprofessionnel pour les versements leur incombant, en application de l'article 29 du projet de loi de finances pour 1997.

Le rapporteur a ensuite répondu à **M. Alain Pluchet**, en apportant des précisions sur l'emploi des fonds par les organismes collecteurs, le montant du capital prévu pour l'UESL et sur les modalités de mise en oeuvre du paritarisme au sein de l'Union.

La commission a ensuite abordé l'examen des articles.

A l'article premier (organisation de l'Union d'économie sociale du logement), la commission a adopté deux amendements au texte proposé pour l'article L.313-17 du code de la construction et de l'habitation, précisant que l'UESL est soumise à l'ensemble des dispositions de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947, et faisant référence à la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

Elle a ensuite adopté un amendement de précision au texte proposé pour l'article L.313-18 du code de la construction et de l'habitation, précisant le critère de représentativité des organisations nationales d'employeurs ou de salariés adhérentes à l'UESL.

Dans le texte proposé pour l'article L.313-19 du code de la construction et de l'habitation définissant les missions de l'UESL, elle a tout d'abord adopté un amendement précisant que les politiques d'emploi des fonds décidées par convention devraient prendre en compte la bonne

adaptation des ressources aux besoins locaux et seraient mises en oeuvre par les associés collecteurs. Elle a ensuite prévu la consultation de l'UESL sur les normes et réglementations élaborées par l'ANPEEC et précisé qu'il appartenait aux statuts de définir la liste des opérations financières faites par les associés collecteurs soumise à l'avis préalable de l'UESL.

Elle a, enfin, adopté un amendement prévoyant que les activités de conseil ou de promotion menées par l'UESL pour les associés collecteurs devraient faire l'objet d'une comptabilité distincte puisque seules ces activités seraient soumises au régime de la TVA.

La commission a ensuite adopté un amendement au texte proposé pour l'amendement L.313-20 du code de la construction et de l'habitation précisant les modalités d'emploi du fonds d'intervention.

Dans le texte proposé pour l'article L.313-23 du code de la construction et de l'habitation, elle a précisé que les deux commissaires du Gouvernement présents aux délibérations de l'UESL s'exprimeraient conjointement.

La commission a adopté l'article premier ainsi modifié.

Elle a ensuite adopté trois articles additionnels précisant le régime fiscal de l'UESL et prévoyant l'exonération de l'impôt sur les sociétés, de la taxe professionnelle et soumettant le transfert des biens de l'UNIL, à l'UESL au seul paiement d'un droit fixe d'enregistrement, après que **M. Jean François-Poncet, président**, se fut interrogé sur les intentions du Gouvernement et notamment du ministère des finances à ce sujet.

A l'article 2, (contrôle et sanctions applicables aux associés collecteurs), la commission, outre un amendement rédactionnel, a supprimé la consultation de l'ANPEEC sur les modifications du taux de collecte de 1 %, considérant que l'UESL serait désormais compétente. Elle a, enfin, prévu que le défaut de contribution par les associés collecteurs aux frais de fonctionnement de l'Union serait contrôlé et éventuellement sanctionné par l'ANPEEC.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 3 (contrôle de l'UESL par la cour des comptes) et 4 (substitution de l'UESL pour le versement exceptionnel prévu à l'article 29 du projet de loi de finances pour 1997).

**La commission a alors approuvé l'ensemble du projet de loi ainsi amendé, le groupe socialiste s'abstenant et le groupe communiste, républicain et citoyen votant contre.**

Puis, la commission a procédé, sur le rapport de **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, à l'examen des crédits relatifs à la ville dans le **projet de loi de finances pour 1997**.

Après avoir observé que la politique de la ville entrait, grâce au pacte de relance, dans sa maturité, le rapporteur pour avis a souligné qu'elle constituait, désormais une véritable politique nationale, cohérente, partenariale et dotée de moyens conséquents.

**M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a déclaré que l'effort global de la nation pour la ville serait de 11 milliards de francs en 1997.

Il a indiqué qu'il estimait que l'État intégrait, à tort, le fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (FSRIF) dans les aides qu'il accordait puisque le FSRIF traduisait une solidarité " horizontale " entre les communes. Puis il a observé que la somme des crédits et des dépenses fiscales estimées consacrées à la ville progressait de près de 28 % par rapport à 1996.

Le rapporteur pour avis a indiqué que le total des crédits inscrits au budget général montrait, optiquement, une légère baisse due à la diminution des moyens du fonds interministériel d'intervention pour la ville, qui restait néanmoins très suffisant pour accomplir ses missions.

Il a déclaré que les 4,5 milliards de francs de crédits qui relevaient des autres ministères concourant à la politique de la ville augmentaient de près de 26 %, en particu-

lier, au titre du ministère du travail, du fait de la création des emplois de la ville.

**M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a précisé que le coût total des dépenses fiscales prévues en faveur de la ville s'élevait, quant à lui, à 2,5 milliards de francs, et que l'Union européenne concourait pour 1,2 milliard à la politique de la ville, tandis que la Caisse des dépôts maintenait son engagement, à hauteur de 2,5 milliards de francs, au titre des prêts projet urbain.

Puis, le rapporteur pour avis a présenté l'économie générale du pacte de relance présenté en janvier dernier. Il a précisé que ce pacte reposait sur une nouvelle géographie de la politique de la ville qui distinguait 744 zones urbaines sensibles (ZUS), 350 zones de redynamisation urbaine (ZRU), et 44 zones franches urbaines (ZFU).

Il a ajouté que l'étendue des ZFU serait déterminée compte tenu de critères statistiques objectifs, à savoir : le taux de chômage, le pourcentage des jeunes de moins de 25 ans, le pourcentage des non-diplômés, et le potentiel fiscal.

Puis, il a déclaré que les ZFU bénéficieraient d'une exonération d'impôt sur les bénéfices pendant cinq ans, dans la limite de 400.000 francs de bénéfices par an et par entreprise, quelle que soit l'activité exercée ; de l'exonération de plein droit de la taxe professionnelle de cinq ans dans la limite d'un plafond de 3 millions de francs de base nette par entreprise et par an ; de l'exonération de plein droit de taxe foncière sur les propriétés bâties d'une durée de cinq ans pour les immeubles entrant dans le champ d'application de la taxe professionnelle ; enfin, de l'exonération de plein droit des cotisations patronales de sécurité sociale pour une durée de cinq ans, dans la limite de 50 emplois équivalents temps plein, plafonnée à 1,5 fois le SMIC. Il a précisé que cette mesure était liée, en cas d'embauche, à une clause d'emploi de personnes résidant dans le périmètre de la zone franche urbaine.

Puis, le rapporteur pour avis a noté que cette dernière mesure permettrait aux entreprises de réaliser une économie de près de 7 % par rapport au montant normal des charges pour un salaire brut mensuel de 8.000 francs, avant de souligner que le Sénat avait obtenu, en outre, que les modalités de la compensation des manques à gagner qui résultaient de ces dispositions, pour les collectivités locales, figurent dans le texte de la loi lui-même.

Il a souligné que lors du débat au Sénat, l'exonération de cotisations sociales avait été étendue aux commerçants et artisans qui résidaient en ZFU, et qu'un comité d'orientation et de surveillance avait été institué dans ces zones, afin de prévenir les risques de distorsion de concurrence.

S'agissant de la justice et de la sécurité, le rapporteur pour avis a déclaré que l'État poursuivait son effort grâce aux opérations villes-vie-vacances qui ont accueilli 64.000 jeunes en 1995, grâce à la lutte contre la délinquance juvénile, par la création d'unités d'encadrement renforcée, le recours à la médiation pénale et à la répartition des faits délictueux pour éviter le classement sans suite. Il a aussi évoqué le renforcement de la lutte contre la drogue.

En matière d'éducation, le rapporteur pour avis a noté que les effectifs en personnel étaient renforcés, que les opérations " école ouverte " étaient poursuivies et étendues et qu'enfin, conformément à son souhait, il était prévu d'harmoniser la carte des zones d'éducation prioritaire (ZEP) et celle des ZUS. Il a cependant noté que la disparition du service national et celle du " service ville ", au titre duquel 10.000 appelés étaient affectés dans des établissements scolaires poserait un problème dans les années à venir.

S'agissant du logement, le rapporteur pour avis a précisé que le pacte de relance tendait à ranger la mixité sociale dans le logement parmi les objectifs des programmes locaux de l'habitat (PLH), à favoriser les investissements locatifs dans les ZFU, et à ouvrir les fonds de

solidarité logement aux propriétaires occupants, et en permettant, en outre, de réhabiliter les copropriétés dégradées.

Puis, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a jugé souhaitable que les investissements des communes dans le secteur culturel soient favorisés. Il a proposé que les communes soient encouragées à réaliser des équipements culturels dans les ZFU, par l'institution d'un régime dérogatoire d'éligibilité de leurs investissements à la TVA, qui permettrait un remboursement accéléré de cette taxe.

Il a également indiqué qu'il était sensible à la question posée par le statut de la filière animation. Il a estimé souhaitable que les statuts de cette filière prévoient des possibilités de carrière pour les personnels, sans limite d'âge ainsi que la création de corps de catégorie A.

**M. Jean François-Poncet, président**, a observé que la ville faisait l'objet d'une priorité claire et justifiée.

La commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits des crédits dans le projet de loi de finances pour 1997 au titre de la Ville**, le groupe socialiste s'abstenant.

Puis, la commission a procédé à l'examen du **rapport de M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, sur les crédits de **l'aménagement du territoire pour 1997**.

Après s'être déclaré convaincu de la nécessité de l'assainissement des finances publiques, le rapporteur pour avis s'est interrogé sur les orientations budgétaires de la politique d'aménagement du territoire. Il a rappelé l'espoir qu'avait suscité, dans le pays, l'annonce de la promulgation de la loi d'orientation du 4 février 1995 et la contribution du Parlement à ce débat.

Puis, le rapporteur pour avis a présenté les grandes lignes du budget pour 1997. Il a déclaré que les crédits demandés, soit 1.610 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, diminuaient de 15 % pour

1997 après une baisse de 11 % en 1996, et que les autorisations de programme diminuaient, quant à elles, de 24 %.

Il a noté que les moyens du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) étaient réduits de 18% pour la section d'intervention et de respectivement 12 % et 24 % pour les crédits de paiement et les autorisations de programme de la section d'investissement. Il a ajouté que la baisse des crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT) atteignait 53 % tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement. Il a rappelé que des réserves existaient de ce fait pour 1997, du fait de la sous consommation antérieure des crédits.

Le rapporteur pour avis a estimé que ces réductions étaient trop fortes et qu'elles occasionnaient un gain infime. Il a indiqué que le budget de l'aménagement du territoire représentait 0,001 % du budget total de l'État et que les 326 millions de francs d'économies réalisés sur son compte ne représentaient que 0,0002 % du budget total et seulement 0,00115% du déficit budgétaire prévu pour 1997.

Il a relevé que les évolutions enregistrées par les différents fonds qui concouraient à l'aménagement du territoire n'étaient guère plus encourageantes puisque le fonds de gestion de l'espace rural (FGER) n'avait pas été doté, dans le projet de loi de finances initiale et que l'Assemblée nationale lui avait attribué 100 millions de francs, et que le fonds national de développement des entreprises (FNDE), n'était pas davantage doté. Il a également évoqué les difficultés rencontrées dans la gestion du fonds d'investissement des transports terrestres et voies navigables (FITTVN).

Évoquant l'application de la loi d'orientation du 4 février 1995, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a rappelé que de nombreux décrets avaient été pris mais que le décret relatif au FNDE était toujours attendu, tout comme le décret relatif au groupement d'intérêt public

d'observation et d'évaluation de l'aménagement du territoire et comme le texte relatif au maintien des services publics prévu par l'article 29.

Le rapporteur pour avis a indiqué que l'application des articles 58 et 59 de la loi d'orientation avait rencontré quelques difficultés.

S'agissant de l'exonération de cotisations sociales prévue par l'article 58 il a ajouté que l'administration refusait d'en accorder le bénéfice aux sociétés anonymes.

Il a noté que le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville avait clarifié les règles d'attribution de l'exonération, et qu'à compter de son entrée en vigueur, toutes les entreprises situées dans les ZRR, y compris les sociétés anonymes, seraient éligibles à l'exonération de charges sociales patronales précitée. Il a observé que le problème posé par les sociétés anonymes était donc réglé, pour l'avenir, mais il a souhaité que des dispositions soient rapidement prises, afin d'appliquer le nouveau régime, à titre rétroactif, aux sociétés anonymes qui avaient créé des emplois en ZRR, de septembre à décembre 1996.

**M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a estimé que l'année 1997 serait décisive pour l'aménagement du territoire du fait de la présentation d'un plan en faveur de l'espace rural, de l'élaboration des schémas départementaux d'organisation des services publics qui auraient inévitablement une incidence sur le moratoire sur les services publics. Il a estimé qu'il convenait, d'étudier l'incidence de la levée de ce moratoire.

Il a également mentionné l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire et la poursuite de la politique des " pays ".

S'agissant des zonages, il a souhaité qu'une plus grande cohérence soit recherchée. Il a constaté, qu'en effet, une disparité existait entre, d'une part, l'étendue des zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire et, d'autre, part, celle des zones éligibles aux aides euro-

péennes au titre de l'objectif 5b en matière d'aide publique aux entreprises. Il a précisé qu'actuellement, la carte des zones relevant de l'objectif européen " 5b " d'aide aux zones rurales en retard de développement chevauchait en partie la carte " PAT ", sans en épouser tous les contours.

Il a souligné que, de ce fait, les aides publiques aux entreprises prévues par le décret n° 82-202 du 22 septembre 1982 afin de faciliter la construction d'entreprises ne pouvaient pas être attribuées dans les zones " 5b " situées en milieu rural qui n'appartenaient pas aux zones " PAT ", alors même qu'elles pouvaient l'être dans les zones comprises à la fois dans la carte " PAT " et dans la carte " 5b ".

Il a souhaité que la question des zonages soit approfondie afin de donner aux collectivités locales les moyens d'intervention dont elles avaient besoin.

Le rapporteur pour avis a conclu son propos en indiquant que l'aménagement du territoire traversait une crise, que les moyens qui lui étaient dévolus demeuraient insuffisants, et qu'en conséquence la crédibilité de cette politique était mise en cause. Il a, en conséquence, à regret, proposé le renvoi de l'examen de ces crédits.

Répondant à **Mme Anne Heinis** qui s'était déclarée frappée par l'incapacité des pouvoirs publics à tenir compte des expériences réussies en matière d'emploi, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a souhaité que le Gouvernement applique toutes les dispositions prévues par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire.

A la question de **M. Jacques de Menou** qui l'interrogeait sur les aides des collectivités locales aux PME-PMI, et souhaitait leur extension à toutes les zones rurales du territoire, et spécialement aux territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP) qui n'étaient pas éligibles à la PAT, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a répondu qu'il estimait, en effet, paradoxal que les zonages de la prime d'aménagement du territoire, destinés à l'aide

aux grandes entreprises s'appliquent également aux aides aux petites entreprises, interdisant, de ce fait l'intervention des collectivités locales dans de nombreux cas.

**M Michel Doublet** a fait observer qu'il serait souhaitable de modifier les dispositions de la loi de 1982 qui limitent les possibilités d'intervention des collectivités locales à 25 % des investissements réalisés, sur l'ensemble du territoire, afin de permettre que celles-ci puissent intervenir.

**M. Jacques de Menou** a noté qu'en matière d'aide aux PME-PMI, seule la législation nationale constituait un frein aux aides des collectivités locales.

**M. Hilaire Flandre** a estimé qu'il était nécessaire de modifier la carte des zones rurales éligibles à la PAT, mais qu'il n'était pas envisageable d'étendre celle-ci à tout le territoire.

Le rapporteur pour avis a lui aussi jugé qu'il serait, en effet, souhaitable de modifier le zonage PAT afin de prendre en compte les besoins des zones rurales.

**M. Louis Moinard** a déclaré qu'il approuvait les choix du rapporteur et il a souhaité que le budget pour 1997 prenne en compte des préoccupations de long terme, telles que celles de l'aménagement du territoire.

**Mme Janine Bardou** s'est félicitée de l'effort accompli en faveur de la ville avant de souligner que cette politique était complémentaire de celle conduite en faveur du milieu rural.

Elle a regretté la diminution des crédits du FNADT, puis elle a estimé que les critères d'éligibilité à la PAT devaient être revus.

Répondant à la question de **Mme Janine Bardou** qui l'interrogeait sur l'évolution du fonds de péréquation des transports aériens (FPTA), **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis** a déclaré que ce fonds, géré sous la forme d'un compte d'affectation spéciale avait été doté de 115 millions de francs en loi de finances initiale pour 1996.

Il a noté que le montant des subventions engagées en 1996 devait être de 80 millions de francs et que le total des versements au fonds issu de la taxe de 3 francs prélevée sur chaque passager serait significativement supérieur à ce montant.

Après avoir noté qu'environ 47 millions de francs avaient d'ores et déjà été engagés de janvier à août 1996, il a estimé que le montant des crédits disponibles, du fait du report des crédits de 1996 à 1997 serait suffisant et il a indiqué que le projet de loi de finances prévoyait d'abaisser le taux de la taxe sur les billets d'avion de 3 à 1 franc.

**Mme Janine Bardou, M. Gérard Larcher, M. Louis Moinard et M. Jean François-Poncet, président,** ont estimé qu'il était souhaitable de maintenir le taux de la taxe entre 2 et 3 francs au minimum, afin de préserver la marge de manoeuvre du FPTA dans l'avenir, compte tenu de l'accroissement du nombre de lignes subventionnées. Ils ont souhaité qu'un amendement soit déposé en ce sens.

**M. Jean Huchon** a déclaré qu'il partageait les préoccupations du rapporteur au sujet de l'évolution des crédits de l'aménagement du territoire.

**Mme Josette Durrieu** a jugé que la politique d'aménagement du territoire ne constituait plus une priorité pour les pouvoirs publics, ce que confirmait l'évolution des moyens y afférents. Elle a estimé nécessaire que l'Etat définisse clairement les priorités en matière d'aménagement du territoire.

**M. Gérard Larcher** a souhaité que l'on réexamine les crédits du fonds de gestion de l'espace rural (FGER), et que l'on dote le fonds national de développement des entreprises (FNDE) après l'avoir mis en place. Il a également souhaité recevoir des informations sur l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire. Puis il a observé que le montant des fonds structurels européens consacrés à l'aménagement du territoire pour la France était sept fois plus élevé que le montant des crédits natio-

naux. Il a noté qu'à compter de 1999, il était vraisemblable que les fonds structurels européens seraient affectés au bénéfice des Etats d'Europe centrale et orientale, et il a noté que les pouvoirs publics français devaient tirer, dès à présent, les conséquences de ces évolutions.

**M. Jean François-Poncet, président**, a regretté la baisse générale des crédits de l'aménagement du territoire. Il a relevé, au surplus, que l'article 68 de la loi d'orientation du 4 février 1995 prévoyait que le Gouvernement élaborerait des propositions sur la réduction des écarts de ressources entre les collectivités locales et il s'est interrogé sur l'avancement des travaux de l'exécutif sur ce sujet. Il a également évoqué la préparation du projet de loi sur l'espace rural dont le dépôt était prévu pour le premier semestre 1997.

**La commission, suivant l'avis de son rapporteur, a décidé le renvoi de l'examen des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 au titre de l'aménagement du territoire.**

Puis, la commission a procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Henri Revol** sur les crédits pour l'aménagement rural dans le projet de loi de finances pour 1997.

**M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué que l'année 1996 pouvait être considérée comme une année de transition, puisqu'elle avait été consacrée à la mise en oeuvre des dispositions de trois lois importantes votées en 1995 -la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, celle portant modernisation de l'agriculture et de celle sur la protection de l'environnement-.

Il a souligné qu'il était, à cet égard, significatif que l'aménagement et le développement de l'espace rural eussent pu ainsi être considérés à la fois comme la déclinaison rurale d'une politique globale de l'aménagement du territoire, comme l'un des aspects naturels de la politique agri-

cole et comme un vecteur possible des prescriptions environnementales.

Il a constaté que l'aménagement rural ne paraissait plus pouvoir aujourd'hui être considéré comme de la seule compétence du ministère de l'agriculture, qui en avait traditionnellement la responsabilité.

Le rapporteur pour avis a reconnu le caractère transversal de la politique d'aménagement rural, qui tendait aujourd'hui, à se confondre avec celle de " développement rural " conduisant à penser qu'il s'agissait de la politique spécifique conduite en faveur du monde rural, dans le cadre général de la politique d'aménagement du territoire.

**M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a indiqué que cette indécision sur le contenu -évolutif- de la notion d'aménagement rural s'accompagnait d'une opacité corollaire dans la nature des crédits qui pouvaient précisément lui être attribués.

Abordant l'examen des seuls crédits explicitement considérés comme d'aménagement rural dans le " bleu " budgétaire, il s'est inquiété que les dotations pour 1997 représentaient 46,2 millions de francs, soit une baisse d'environ 30 %.

Il a regretté l'absence de dotation pour le Fonds de gestion de l'espace rural dans le projet de loi de finances pour 1997. Après avoir rappelé l'effort effectué par le ministre au cours du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, il a cependant indiqué que cette dotation restait insuffisante.

Le rapporteur pour avis a considéré qu'une autre approche conduisait à considérer comme des crédits d'aménagement rural les crédits (hors crédits forestiers) gérés par les services en charge de ce volet de la politique au ministère de l'agriculture : la direction de l'espace rural et de la forêt.

Il a ainsi précisé qu'il fallait rajouter aux crédits considérés, sur le plan budgétaire, comme des crédits d'aména-

gement rural, les crédits d'aménagement foncier et d'hydraulique et ceux des grands aménagements régionaux. Il a constaté que ces crédits étaient, eux aussi, en baisse.

Il a reconnu que le bilan était identique si l'on prenait en compte les crédits destinés à la compensation des handicaps ou des contraintes spécifiques, c'est-à-dire les indemnités " montagne ", la prime au maintien du troupeau allaitant et les mesures agri-environnementales.

Il a fait ressortir que le budget de l'agriculture consacrerait environ 2,5 milliards de francs à la compensation de contraintes particulières, soit une baisse de 6 %, sous l'effet de la forte réduction des crédits aux mesures agro-environnementales.

**M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a cependant ajouté que si l'on retenait la nouvelle nomenclature des aides publiques (concours budgétaires, mais aussi financements inscrits aux comptes spéciaux du trésor et retour communautaire) recensées dans le " blanc " budgétaire, c'étaient environ 7,5 milliards de francs qui étaient consacrés à l'aménagement rural (dont près de 70 % au titre de la compensation de différents handicaps), avec une participation communautaire de l'ordre de 40 %.

**M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a suggéré une dernière approche des crédits consacrés par le ministère de l'agriculture à l'aménagement rural : celle retenue dans le " jaune budgétaire ", état récapitulatif des crédits affectés à l'aménagement du territoire. Il a indiqué que si l'on voulait bien admettre que les crédits en provenance du ministère de l'agriculture recensés dans ce document budgétaire comme concourant à l'aménagement du territoire pouvaient être considérés comme des crédits d'aménagement rural, il apparaissait alors que l'aménagement rural mobilisait plus de 10 milliards de francs sur le budget de l'agriculture, deuxième contributeur -en moyens de paiement- à la politique d'aménagement du territoire, après celui des transports terrestres.

Le rapporteur pour avis a rappelé son souhait de voir mieux distinguer, dans le "jaune budgétaire", les crédits destinés au développement rural, qui paraissaient pouvoir difficilement être assimilés aux crédits en provenance du budget de l'agriculture, que ce document imputait à l'aménagement du territoire...

Dans ce contexte budgétaire très restrictif pour l'aménagement rural, il a reconnu que les mois à venir étaient importants du fait de la présentation par le Gouvernement, à la fois du projet de loi sur l'espace rural prévu à l'article 61 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, - qui pourrait avoir lieu durant l'année 1997-, et du schéma national d'aménagement du territoire. Par ailleurs, il a précisé qu'un comité interministériel sur l'aménagement du territoire (CIAT) consacré au développement rural pourrait se tenir dans les prochains mois.

A cette occasion, il a souligné que ce CIAT pouvait proposer une quarantaine de mesures s'intégrant dans le plan de développement rural et destinés plus particulièrement aux zones de revitalisation rurale, ainsi que d'autres propositions portant sur l'habitat dans ces zones.

Il a rappelé que le CIAT de Mende de juillet 1993 avait permis d'accompagner la réforme de la PAC et que celui de Troyes de septembre 1994 avait permis une modification du régime de la prime d'aménagement du territoire et encouragé l'offre culturelle de proximité. Par ailleurs, **M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a fait état du comité interministériel de développement et d'aménagement rural (CIDAR) du 30 juin 1994 qui avait élaboré 25 mesures portant sur les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP), les activités économiques, la gestion de l'espace et de la forêt, l'habitat et l'action publique.

Evoquant le dépôt devant le Parlement dans les prochains mois du schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT), le rapporteur pour avis a indiqué que ce moment devait constituer un temps

fort en matière d'aménagement de l'espace rural : en effet, ce schéma constituait, dans une perspective à vingt ans, la clef de voûte des dispositions qui organiseraient et orienteraient l'ensemble des politiques publiques ayant une incidence sur l'aménagement et le développement du territoire, conduites, à l'échelon national, régional ou local.

Il a souligné que l'élaboration du SNDAT avait donné lieu à une très importante concertation entre l'État et les collectivités locales.

Abordant la future loi sur l'espace rural, **M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a souhaité que ce texte pût contribuer à assurer aux habitants des zones de revitalisation rurale des conditions de vie équivalentes à celle ayant cours sur les autres parties du territoire.

Il a indiqué qu'il suivrait, avec un grand intérêt, l'évolution de ces trois importants dossiers.

**M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, tout en reconnaissant la nécessité de l'effort budgétaire engagé par le Gouvernement, a regretté l'absence de dotation du fonds de gestion de l'espace rural (FGRR), ainsi que la non création du fonds national de développement des entreprises (FNDE).

**Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la commission s'est prononcée pour le renvoi de l'examen des crédits relatifs à l'aménagement rural, inscrits au ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation dans le projet de loi de finances pour 1997.**

Puis la commission a procédé à l'examen du rapport de **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, sur les crédits de l'urbanisme.

**Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué que le budget de l'urbanisme s'établissait, pour 1997, à 252 millions de francs, en baisse de 20 % par rapport à 1996, que les crédits de paiement bais-

saient de 10 % et les autorisations de programme de plus de 22,5 %.

A titre personnel, le rapporteur pour avis a estimé que cette baisse était trop forte et trop brutale et qu'elle était confirmée par la diminution des crédits consacrés à l'urbanisme et espaces protégés. Il a observé que les investissements exécutés par l'Etat se réduisaient de - 8,8 % en crédits de paiement et de 54 % en autorisations de programme, tandis que les subventions d'investissements exécutées par l'Etat diminueraient de 3,9 % en crédits de paiement et de 28,5 % en autorisations de programme.

Il a ajouté qu'une présentation budgétaire plus claire serait utile, pour mieux individualiser les crédits affectés à l'urbanisme.

Puis le rapporteur pour avis a présenté ses observations sur l'évolution du droit de l'urbanisme, tout spécialement du point de vue du contentieux, de l'entrée en vigueur de la directive " Natura 2000 " et de la procédure de création d'unités touristiques nouvelles.

S'agissant du contentieux de l'urbanisme, **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a constaté que les services du ministère de l'équipement ne disposaient pas de statistiques sur les contentieux en cours, les seules données chiffrées existantes étaient relatives, d'une part, au contentieux de décisions prises au nom de l'Etat et, d'autre part, au contentieux consécutif au recours des préfets, sur des actes des communes, dans le cadre du contrôle de légalité.

Elle a noté qu'aucune donnée chiffrée n'était disponible en ce qui concernait le contentieux des décisions prises au nom des communes qui étaient entrées en application sans avoir été déférées au juge administratif par le représentant de l'Etat au titre du contrôle de légalité. Elle a estimé qu'il serait utile de disposer d'une vue globale sur le nombre d'instances, la durée de jugement, le sens des décisions juridictionnelles, et le nombre de sursis à exécution ordonnés.

En ce qui concerne " Natura 2000 ", **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a déclaré qu'il était nécessaire que les élus aient connaissance de l'incidence de l'entrée en vigueur de la directive tout spécialement sur les autorisations de construire et elle a rappelé qu'un moratoire avait été institué sur l'entrée en vigueur de Natura 2000.

Puis, elle a évoqué les problèmes posés par l'application de la procédure d'autorisation de la création d'unités touristiques nouvelles en montagne (UTN).

Elle a rappelé que la législation actuellement en vigueur obligeait les communes à établir un plan d'occupation des sols (POS) pour qu'une autorisation d'UTN soit délivrée. Elle a estimé que, comme le représentant de l'Etat demeurerait compétent pour délivrer les autorisations de construire, il avait parfaitement les moyens de contrôler l'opportunité d'autoriser une UTN sur ces communes. Elle a jugé que la procédure d'autorisation d'UTN était trop lourde et elle a souhaité que cette question soit abordée dans le cadre de la préparation du projet de loi sur l'espace rural.

Elle a souhaité, s'agissant de la préparation des directives territoriales d'aménagement que ces textes permettent d'assouplir les dispositions en vigueur.

Concluant son propos, **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, s'est interrogée sur la baisse des crédits destinés à faciliter l'enfouissement des lignes électriques.

Elle a également évoqué les problèmes posés par le financement des conseils d'architecture d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) et a jugé qu'il serait nécessaire, à terme, d'envisager une augmentation des aides de l'Etat, avec un accroissement de l'assiette ou du taux de la taxe prélevée pour financer les CAUE, car le produit de cette taxe se réduisait, même dans certains départements autrefois bénéficiaires de montants importants.

Puis le rapporteur pour avis a proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur leur adoption.

**M. Jean François-Poncet, président**, a remercié le rapporteur pour avis, mais a tenu à rappeler l'impératif de maîtrise des déficits publics, relevant que la réduction des crédits consacrés à l'urbanisme se justifiait tout à fait au regard de cet impératif.

Citant Marcel Pagnol, **M. Gérard Larcher** a rappelé que " choisir c'est renoncer ", et il a estimé qu'il était nécessaire de définir des priorités, et d'en tirer les conséquences budgétaires.

Contrairement à l'avis de son rapporteur, la commission a **émis un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 au titre de l'urbanisme.**

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Jean François-Poncet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits consacrés au tourisme dans le projet de loi de finances pour 1997.

**M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, a tout d'abord rappelé que, si en 1996, la France restait toujours la première destination touristique internationale, avec près de 60 millions de touristes étrangers, le nombre de séjours touristiques réalisés par des clientèles étrangères stagnait depuis ces dernières années et l'excédent commercial diminuait de 5,9 %, ce qui, compte tenu de la croissance soutenue du tourisme mondial, témoignait de la relative érosion de la part de marché mondial de la France.

Il a cependant noté que le tourisme reste un secteur créateur d'emplois, avec une hausse de 2 % par rapport à l'an dernier, ce qui représente 17.000 emplois salariés supplémentaires.

Le rapporteur a ensuite indiqué que s'inscrivant dans la logique de réforme de l'État et dans un contexte de maî-

trise des dépenses publiques, les moyens de l'État dans le secteur du tourisme avaient été recentrés autour de missions essentielles.

Dans ce contexte, les crédits affectés au budget de tourisme dans le projet de loi de finances pour 1977 sont fixés à 350,1 millions de francs, soit une baisse de 9 % par rapport au précédent projet de loi de finances et de 12,1 % par rapport au budget voté pour 1996.

Mais le rapporteur a souligné que cette diminution - importante- des crédits du ministère du tourisme devait être relativisée, compte tenu du volume de la consommation touristique, évaluée à 500 milliards de francs en 1995 et qu'elle se traduisait par un recentrage autour de la mission essentielle du ministère, à savoir le développement de l'économie touristique en utilisant le levier fiscal et la définition de quelques axes stratégiques.

**M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis, a approuvé la position réservée du Gouvernement sur le plan d'action proposé par la Commission européenne en matière de tourisme, la politique du tourisme lui paraissant relever, au nom du principe de subsidiarité, des États membres et les conditions de base d'une action communautaire efficace ne semblant pas réunies, d'une part, en raison du manque de coordination au niveau communautaire et, d'autre part, d'un nombre d'actions prioritaires, encore trop élevé.**

Afin d'illustrer l'importance du rôle de régulateur de l'État dans le domaine du tourisme, le rapporteur pour avis a cité les mesures adoptées en ce qui concerne la régulation des capacités hôtelières, à travers l'article 55 de la loi de finances pour 1996 modifiant l'article 156 du code général des impôts qui ne permet plus l'imputation sur le revenu global d'un contribuable non hôtelier des déficits provenant d'activités industrielles et commerciales et la loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat qui soumet désormais à autorisation de la commission départementale de

l'équipement commercial toutes les constructions nouvelles, les extensions ou les transformations entraînant la construction d'établissements hôteliers d'une capacité supérieure à 30 chambres hors de la région Ile-de-France et à 50 chambres, dans cette dernière.

En ce qui concerne les mesures de soutien à l'hôtellerie indépendante, le rapporteur pour avis a rappelé le dispositif d'aide à la restructuration de la dette des entreprises hôtelières indépendantes et familiales reconduit en 1996 sur un fonds de garantie spécifique doté de 50 millions de francs et géré par SOFARIS, et dont 135 établissements ont pu bénéficier et la mesure d'exonération de redevance télévision appliquée à compter du 1er janvier 1997 pour l'ensemble de l'hôtellerie qui bénéficiera à l'hôtellerie indépendante de petite et moyenne capacité.

Le rôle de régulateur de l'État se traduit également dans les mesures adoptées pour lutter contre le paracommercialisme, sur la base des conclusions du rapport Radelet et sur la base d'expérimentations réalisées dans sept départements-pilotes.

Des problèmes ponctuels ont pu être résolus par la concertation ou le rappel de règles existantes, en ce qui concerne les lycées-hôteliers, le suivi des fermes auberges et les tables d'hôtes. Mais **M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, a déploré qu'il ne soit pas fait application de l'obligation de déclarer en mairie toutes les formes d'hébergement commercialisées par des non professionnels à des fins touristiques. Cette obligation résulte d'un amendement parlementaire adopté au Sénat dans le cadre de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, mais la parution d'un décret d'application a été différée par décision du Premier ministre.

Enfin, le rapporteur pour avis a insisté sur la situation du secteur de la restauration, caractérisé par de graves distorsions dans l'application des taux de TVA selon le type de restauration pratiqué et qui est, de plus, confronté

à la concurrence d'autres pays européens, caractérisés par des taux de TVA globalement moins élevés surtout parmi les pays concurrents de la France dans le secteur du tourisme, à savoir l'Espagne, la Grèce et l'Italie.

Dans ce contexte, l'évolution de deux points de la TVA à taux normal, passant de 18,6 à 20,6 %, alors que le taux réduit restait à 5,5 %, a été l'élément révélateur d'une crise profonde de la restauration.

**M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, rappelant que ce débat était ouvert devant le Parlement depuis octobre 1995, et que le ministre de l'économie et des finances s'était engagé à faire des propositions, a souhaité qu'une solution soit trouvée dans un esprit de concertation et sur la base de critères incontestables, compte tenu des recommandations du rapport Salustro remis en juin 1996.

Enfin, le rapporteur pour avis a salué les propos de M. Bernard Pons, devant le Conseil national du tourisme le 17 juin 1996, rappelant que le secteur du tourisme devait participer aux objectifs d'aménagement du territoire par l'intermédiaire d'une politique nationale volontariste en matière d'offre touristique.

A propos des crédits inscrits pour le tourisme dans le projet de loi de finances pour 1997, en diminution de 9 %, le rapporteur pour avis a énuméré les principales économies décidées sur les contrats de plan Etat-régions, ce qui conduira à l'étalement de leur exécution sur une année supplémentaire ; sur les programmes d'aménagement touristique, ce qui imposera une très grande sélectivité dans le choix des projets ; sur les crédits consacrés au GIE " Maison de la France ", principalement sur la subvention de fonctionnement, alors que la contribution de l'État aux actions du GIE " Maison de la France " en matière d'évaluation, d'expertise et de promotion est préservée et maintenue à 54 millions de francs.

En revanche, il a noté que les crédits destinés à l'observation économique progressaient légèrement et que

la contribution aux actions de valorisation du produit touristique menées par le GIP Agence française de l'ingénierie touristique (AFIP) était dotée de 37 millions de francs.

Il a enfin souligné que les dépenses en capital, quant à elles, subissaient une très nette diminution en autorisations de programme (- 41 % par rapport au projet de loi de finances pour 1996), principalement en ce qui concerne les contrats de plan Etat-régions, ainsi que le programme de rénovation des hébergements touristiques à caractère associatif amputés de 30 %.

Le rapporteur a indiqué que les moyens de l'État étaient concentrés autour de deux objectifs : préparer l'économie touristique de la France aux mutations futures, garantir et développer les emplois de demain.

Enfin, le rapporteur pour avis a annoncé qu'en 1997 le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, entendait réformer les conditions d'attribution du chèque-vacances, pour faciliter l'accès au tourisme de l'ensemble des Français. Ce projet devrait profondément marquer l'évolution du secteur touristique français dans les prochaines années en drainant des flux nouveaux vers les secteurs marchands du tourisme.

Compte tenu des orientations prises dans un contexte budgétaire très difficile, **M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, a proposé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du tourisme pour 1997.

Intervenant dans la discussion générale, **M. Jean Peyrafitte**, tout en saluant l'objectivité et l'exhaustivité du rapport a souligné les contradictions inhérentes du budget du tourisme en forte diminution alors même qu'il s'agit d'un secteur économique encore créateur d'emplois, dont il faudrait donc soutenir la croissance. Il a ensuite rappelé les difficultés très importantes que connaissent les secteurs de l'hôtellerie rurale, du thermalisme et de la restauration, en souhaitant sur ce dernier point que la commission prenne position sur un abaissement du taux de TVA pratiqué dans la restauration traditionnelle.

En réponse aux questions de **MM. Rémi Herment, Jean Peyrafitte, Bernard Hugo, Jacques Braconnier et Claude Haut, M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, s'est déclaré également préoccupé par les difficultés économiques des différents acteurs du secteur et les risques de déstabilisation des programmes d'investissements dus au report sur une année supplémentaire des contrats de plan Etat-régions. Il a déclaré que dans le secteur de la restauration, un effort de qualification professionnelle permettrait de remédier en partie à la fragilité de ce secteur. Il a enfin souligné les efforts financiers consentis par les conseils généraux dans le secteur du tourisme.

**La commission a ensuite donné un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 au titre du tourisme.**

La commission a enfin procédé, sur le **rapport de M. Jacques Braconnier, à l'examen des crédits des routes et voies navigables pour 1997.**

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a indiqué que les crédits des routes atteignait 7,3 milliards de francs, mais qu'ils reculaient de 6,1 % par rapport à 1996. Sur cet ensemble, il a précisé qu'un montant de 1,13 milliard de francs allait à l'entretien du réseau national, qu'un montant de 1,22 milliard était consacré aux grosses réparations et à la signalisation horizontale ; enfin, que 3,7 milliards de francs étaient alloués aux investissements sur le réseau routier national.

Le rapporteur pour avis a également noté qu'1,6 milliard de francs provenait du fonds d'investissement pour les transports terrestres et les voies navigables (FITTVN), dont 54 % des crédits iraient ainsi, en 1997, à la route.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a ensuite observé que les crédits de la sécurité routière atteignaient 429 millions de francs et étaient en recul de 14,2 %.

Il a précisé que 246,3 millions de francs étaient affectés à la maintenance des moyens mais aussi au fonctionnement de la délégation interministérielle à la sécurité routière et qu'un million de francs allait au fonctionnement des organismes de prévention des accidents, soit un recul de 32 % par rapport à 1996.

Le rapporteur pour avis a ajouté, s'agissant des investissements, que 179,5 millions de francs étaient consacrés aux actions de sécurité et de circulation et que 3 millions étaient alloués aux investissements des organismes de prévention des accidents et croissaient de 5 % par rapport à 1995. Il en a conclu que la situation n'était pas totalement négative.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a enfin indiqué que les crédits budgétaires qui subsistaient pour les voies navigables étaient limités, à savoir 1,5 million de francs pour les personnel d'entretien et 20 millions de francs pour la batellerie.

Il a ajouté que, pour financer les voies navigables, 281 millions de francs provenaient du FITTVN, soit un progrès de 5 millions de francs par rapport à 1996.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, après s'être réjoui de la poursuite de la réalisation du schéma directeur routier national, a évoqué la situation des transporteurs routiers. En dépit de la loi de 1992 sur la sous-traitance, en dépit de la circulaire de juillet 1996 sur les prix anormalement bas, en dépit du contrat de progrès conclu fin 1994, il a estimé que la profession était en difficulté et connaissait l'inquiétude.

Force est de constater -a-t-il souligné- que ni le " Livre vert " de la Commission de l'Union européenne, ni le projet de loi sur l'air récemment discuté au Sénat n'étaient rassurants, la taxation du gazole rendant inévitables des répercussions tarifaires alors que le chiffre d'affaires des entreprises de transport routier ne se redressait pas.

Le rapporteur pour avis a alors émis le souhait que la taxe intérieure sur les produits pétroliers ne fût plus

considérée comme un expédient facile, ni comme " une recette de poche pour amendements en quête de gage ". Il a estimé nécessaire de ne plus pérenniser de telles pratiques si l'on ne voulait pas pousser la profession des routiers au désespoir.

S'agissant de la sécurité routière, **M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a rappelé que le nombre de tués avait baissé de 1,4 % en 1995, avec 8.412 morts. Il a émis le souhait que 1996 confirme le fléchissement de la courbe tragique que la France avait connue.

Après avoir évoqué la prévention de la conduite sous l'emprise de l'alcool le rapporteur pour avis a attiré l'attention de la commission sur la question de la conduite sous l'empire de drogues illicites ou de psychotropes. Il a jugé que ce fait de société induirait, pour les décideurs politiques, une responsabilité médicale mais aussi d'ordre public.

Il a salué la poursuite du traitement des " itinéraires noirs " où le ministère de l'équipement s'illustre, selon lui, avec des moyens d'initiative locale et d'opérations spécifiques qui restent pourtant limités.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a enfin évoqué les transports scolaires où il y eut, l'an passé, 7 tués et 40 blessés graves pour 308 blessés légers. Il a jugé nécessaire d'améliorer les normes en concertation avec les conseils généraux.

Abordant le thème des voies navigables, **M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a indiqué que, bien que le trafic fluvial ait été, en 1995, relativement satisfaisant, la flotte restait ancienne et peu compétitive.

Il a observé que l'établissement public Voies navigables de France (VNF) avait des moyens limités : 601,7 milliards de francs pour 1997, dont 535 millions seraient tirés de la taxe hydraulique. Il a évoqué, en outre, les 231 millions de francs inscrits au FITTVN.

Il a estimé que le réseau " Freycinet " des canaux à petit ou moyen gabarit avait besoin d'un entretien urgent et attentif. Il a estimé impératif de songer à des redéploiements de crédits et de moyens en personnel d'entretien pour sauver au moins l'existant en matière de canaux.

Quant au FITTVN, le rapporteur pour avis a jugé qu'il ne pouvait avoir, à terme, qu'un effet financier limité, même si la part de ses crédits consacrée aux voies navigables croissait de 2,8 % par rapport à 1996.

A propos de l'achèvement des liaisons fluviales inter-bassins grand gabarit, **M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a salué la décision de M. le Premier ministre d'achever la liaison " Rhin-Rhône ". Il a souhaité, en outre, que la liaison " Seine-Nord " se fasse, elle aussi, bien que son coût avoisine 15 milliards de francs.

Le rapporteur pour avis a enfin fait part de ses préoccupations concernant l'application de la loi du 12 juillet 1994 sur l'exploitation commerciale des voies navigables. Quatre décrets ont déjà été pris, il est vrai, mais il a observé que d'autres restaient en souffrance.

Saluant, en conclusion, l'effort dont témoigne le budget des routes et de la sécurité routière, de même que les crédits alloués aux voies navigables, il a proposé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits demandés.

A l'issue de cet exposé, **Mme Janine Bardou** s'est enquis de la répartition des ressources venant abonder le fonds d'investissement pour les transports terrestres et les voies navigables (FITTVN).

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a précisé que 2,21 milliards de francs proviendraient de la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes et que 890 millions de francs proviendraient de la taxe sur les titulaires d'ouvrages hydro-électriques.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors observé que l'essentiel du financement routier proviendrait des péages. Il s'est félicité que ce financement per-

mette de réaliser le schéma directeur routier national dans le délai prévu, à l'échéance 2004-2005, tout en soulignant que les marges d'action restaient particulièrement étroites en ce domaine.

**M. Michel Souplet** a estimé que la qualité du réseau autoroutier était bonne mais a rappelé que l'essentiel de l'effort budgétaire irait au réseau routier, ce qui, à ses yeux, accroîtrait la vulnérabilité d'ensemble du pays à l'égard des inconvénients de la circulation routière.

Il s'est interrogé sur l'intérêt que présente des alternatives ferroviaires et fluviales au transport routier sur certains axes et sur certaines directions pour le transport de marchandises.

**M. Jean François-Poncet, président**, évoquant les travaux de la commission " Réseau et Infrastructures ", réunie sous l'égide de la DATAR et qu'il avait eu l'honneur de présider, a rappelé les réserves émises par celle-ci à propos des trafics attendus sur la future liaison " Rhin-Rhône " au regard du coût de réalisation de l'ouvrage.

Répondant à une interrogation de **M. Michel Souplet**, il a fait valoir que le canal " Rhin-Main-Danube " ne dégagerait pas une rentabilité aussi forte que certains avaient pu l'espérer.

**M. Rémi Herment**, observant que le financement des voies nationales était souvent assuré par les régions, a appelé de ses vœux un effort accru de l'Etat dans ses domaines de compétences.

Il s'est enquis de l'état d'avancement des projets d'itinéraires autoroutiers souterrains en région parisienne.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, lui a répondu qu'un projet d'autoroute souterraine avait été élaboré entre Paris et l'aéroport de Roissy et que la rocade A 86 comporterait une section souterraine à péage dans sa partie ouest.

A l'issue de cette discussion, **la commission a, dans sa majorité, décidé de donner un avis favorable à**

**l'adoption des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 au titre des routes et voies navigables.**

**Jeudi 14 novembre 1996 - Présidence de M. Jean Huchon, vice-président.** - La commission a procédé, sur le rapport de **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, à l'examen des crédits relatifs à l'outre-mer dans le **projet de loi de finances pour 1997.**

Après avoir rappelé que les crédits du ministère représentaient 10 % des sommes allouées par le Gouvernement en faveur des départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM), **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a constaté que l'activité économique des DOM-TOM restait assez préoccupante, et reflétait un sentiment d'attente des agents économiques.

Il a indiqué que la mise en place par les pouvoirs publics d'un ensemble d'incitations financières et fiscales à la création d'entreprises et le début de la mise en oeuvre des dispositions prévues dans les contrats de plan, de même que le doublement des fonds communautaires, ainsi que l'augmentation de la ligne budgétaire unique, n'avaient pas encore produit d'effet significatif sur la situation économique des DOM, qui restait très préoccupante tant dans le secteur du bâtiment-travaux publics, que dans le secteur agricole de ces industries agro-alimentaires.

**M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a souligné que l'augmentation sensible du pouvoir d'achat des bénéficiaires du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) avait eu des effets dans tous les DOM. Il a cependant précisé que c'était à la Réunion que l'on avait assisté à la relance la plus vive de la consommation, notamment dans le secteur de l'automobile.

Il s'est inquiété du fait que les DOM restaient confrontés à des taux de chômage qui évoluaient à la hausse (+ 7,8 %), à un nombre de bénéficiaires du revenu mini-

mum d'insertion (RMI) en progression (+ 5,2 %) et à un appareil productif insuffisamment développé.

Abordant l'examen des crédits demandés au titre de l'outre-mer, **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a constaté que, pour 1997, ils s'élevaient à 4,86 milliards de francs, soit une reconduction des moyens de paiement inscrits dans la loi de finances initiale pour 1996, alors qu'en revanche, le total des autorisations de programme diminuaient de 8,7 %, soit 1,95 milliard de francs.

Ayant indiqué que la lutte pour l'emploi et l'insertion restait une forte priorité, il a souligné que les crédits inscrits dans le fonds pour l'emploi dans les départements (FEDOM) était en hausse de 43,5 % par rapport à la loi de finances pour 1996 pour être fixés à 1.486,9 millions de francs. Cependant, il a précisé qu'en cours d'exercice, les contrats emplois solidarité avaient été considérablement renforcés à la suite du comité directeur du FEDOM du 30 mai 1996.

Il a ajouté qu'en 1997, le FEDOM pouvait financer 55.000 nouvelles solutions d'insertion.

**M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a ensuite abordé la politique pour l'emploi dans les départements d'outre-mer en précisant qu'elle s'exerçait selon deux orientations principales, l'une étant la réinsertion durable par l'emploi dans l'économie marchande, à travers les contrats d'accès à l'emploi (CAE), pour lesquels un crédit de 622 millions de francs était prévu pour le financement de 15.000 emplois et le développement de l'insertion par l'activité dans le secteur marchand, à travers la mise en place et la montée en puissance des agences d'insertion, et l'autre se concrétisant par le soutien au logement social, notamment par le maintien de la ligne budgétaire unique (LBU) d'aide au logement dans les départements d'outre-mer à son niveau de 1996, conformément à la volonté du Président de la République, soit 1,15 milliard de francs en autorisations de programme.

Le rapporteur pour avis a estimé que cette ligne devait permettre l'achèvement des réformes décidées lors des Assises de l'égalité sociale de février 1996 et la poursuite de la construction de logements sociaux au même niveau que les années antérieures, soit environ 11.000 nouveaux logements par an et 4.000 opérations de réhabilitation. Il a cependant fait remarquer que la diminution sensible des crédits de paiement qui étaient fixés à 463 millions de francs, soit -25,2 % par rapport à 1996, témoignait de la difficulté à réaliser effectivement les investissements prévus.

Il a indiqué que, malgré des réductions budgétaires importantes, le Gouvernement entendait manifestement maintenir une politique contractuelle axée sur l'aménagement du territoire.

**M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a ensuite précisé que le montant global des subventions aux collectivités locales diminuait de 16,2 % en moyens de paiement et de 85 % en ce qui concerne les autorisations de programme, ceci résultant très largement de la suppression, à compter de 1997, de la section décentralisée du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM).

Par ailleurs, il a indiqué que les diminutions enregistrées tant sur le FIDOM (section générale), que sur le fonds d'investissement pour le développement économique et social (section générale) (FIDES) imposaient l'étalement sur une année supplémentaire des contrats de plan avec les départements d'outre-mer.

En contrepartie de la suppression du FIDOM, section décentralisée, **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a précisé que le ministère souhaitait déposer, avant la fin de l'année, un projet de loi relatif à l'aménagement du territoire ultra-marin.

**M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a considéré que les moyens mis en oeuvre par ce texte consistaient, d'une part, à étendre à l'outre-mer le principe

des zones de redynamisation rurale prévu pour la métropole par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, parallèlement au Pacte de relance pour la Ville et, d'autre part, à compléter les mécanismes d'aide aux entreprises exportatrices d'outre-mer en ajoutant aux primes à l'emploi des primes à l'investissement. Il a cependant indiqué qu'il restait toutefois à préciser le contenu exact du texte et le montant des moyens budgétaires qui lui étaient consacrés et que des réserves pouvaient être émises sur leur importance.

Dans l'immédiat, **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a précisé qu'il souhaitait obtenir des garanties sur l'opération de suppression du FIDOM-section décentralisée.

Il a souligné que le Gouvernement disposait d'un argument paradoxal, mais non dénué de tout fondement, pour justifier cette opération. Il a précisé que les amputations importantes et régulières pratiquées depuis le début de la décennie sur le chapitre concerné avaient, en effet, conduit à minorer fortement la part de cette ressource dans les budgets des départements et des régions d'outre-mer. Il a souligné que le FIDOM-section décentralisée ne représentait plus que 1 % environ des recettes de ces collectivités, même si localement, et pour toute opération particulière, le taux de participation du fonds pouvait encore atteindre des niveaux significatifs.

Il a indiqué que les élus des départements d'outre-mer ne manqueraient toutefois pas de rappeler la politique conduite lors de la dernière décennie et au début des années 1990 qui a consisté à maintenir un niveau d'autorisations de programme sur les dotations du FIDOM-section décentralisée sans l'accompagner de la mise en place des crédits de paiement correspondants et ce même si la tendance avait commencé à s'inverser à partir de 1994.

**M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a souhaité que la totalité des crédits de paiement correspondant à des autorisations de programme engagées sur le

FIDOM-section décentralisée avant le 31 décembre 1996 fût reversée aux régions et aux départements concernés.

Compte tenu de la progression limitée des moyens budgétaires à destination de l'outre-mer, il est apparu indispensable au rapporteur pour avis de maintenir les dispositions relatives à la défiscalisation qui, plus que jamais, restaient un instrument complémentaire indispensable pour abaisser les surcoûts d'investissements dus à l'éloignement, à l'étroitesse des marchés, et permettre de compenser le renchérissement des crédits.

Abordant les crédits consacrés aux TOM regroupés autour de trois agrégats (développement social et économique, administration générale et collectivités), **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a précisé que ceux-ci s'élevaient respectivement à 60 %, 27 % et 13 % du total de ces crédits, soit à un peu plus d'un milliard de francs, en diminution par rapport à 1996. Il a estimé que l'Etat avait ainsi les moyens de respecter l'ensemble de ses engagements contractuels, notamment vis-à-vis de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.

Il a constaté qu'en matière d'aides communautaires concernant le développement, le dispositif d'aide du VIIe FED avait amélioré et élargi la gamme des moyens d'intervention mis en oeuvre.

**M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a précisé que le Conseil européen de Cannes avait décidé, en juin 1995, du montant du VIIIe FED (1996-2000), soit 165 millions d'écus pour les PTOM. Il a indiqué que la Commission venait de proposer les taux de répartition suivants de cette aide : France 47,90 %, Pays-Bas 33,80 %, Royaume-Uni 18,30 %. Il a regretté que le Conseil n'eût pas encore pris de décision sur ce point.

Il a souligné que le VIIIe FED devait prendre en compte les résultats de la Conférence intergouvernementale car, conformément à l'article N du Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht, le 7 février 1992, le statut

des territoires d'outre-mer figurait, à la demande de la France, parmi les points inscrits à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale.

Il a indiqué que ce contexte budgétaire globalement stable s'inscrivait dans une évolution contrastée au niveau des différents territoires d'outre-mer et collectivités territoriales d'outre-mer. Il a souligné que si la Polynésie française s'était donnée les moyens de la stabilité grâce à une rénovation du cadre institutionnel -lois du 12 avril 1996-, la Nouvelle-Calédonie demeurait dans l'incertitude, dans l'attente du référendum sur l'autodétermination, qui devait avoir lieu en 1998.

En outre, il a précisé que le territoire de Wallis et Futuna se trouvait dans une conjoncture économique stable, et que Saint-Pierre-et-Miquelon poursuivait sa recherche d'une reconversion et d'une diversification de ses activités économiques. Il a conclu en constatant que l'analyse économique de la situation du territoire de Mayotte révélait une croissance économique marquée par une dépendance accrue.

En réponse à **M. Alain Souplet, M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a précisé que si le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) était aligné au niveau métropolitain, ce n'était pas le cas du revenu minimum d'insertion (RMI), évitant ainsi tout effet pervers. Après avoir rappelé les objectifs de la loi de 1945 sur la départementalisation, il a ajouté que l'appareil productif restait encore défaillant.

**M. Edmond Lauret** a évoqué la difficulté du travail parallèle qui désorganisait l'ensemble de l'économie. Il a rappelé que le chiffre du chômage dans les DOM était trois fois supérieur à celui de la métropole. Il a conclu en citant les difficultés que pouvait susciter la défiscalisation, notamment en matière de construction navale.

En réponse à une interrogation de **M. Jean Huchon, président, M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a souligné l'importance du secteur marin pour les

DOM, particulièrement pour la Martinique. Il a précisé qu'un flux de 500.000 visiteurs de croisière avait engendré une dépense de 100 millions de francs alors que 57.000 visiteurs de plaisance avaient suscité une dépense de 50 millions de francs.

**M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a conclu la présentation de son rapport en citant une proposition du groupe du XIe plan sur le financement de l'économie dans les DOM et a proposé de s'en remettre à la sagesse de la commission sur les crédits consacrés de l'outre-mer.

La commission a alors émis **un avis favorable aux crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 au titre de l'outre-mer.**

## AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

**Mercredi 13 novembre 1996 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président** - La commission a d'abord désigné **M. Paul d'Ornano** comme candidat proposé à la nomination du Sénat pour siéger au sein du **conseil d'administration de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger**.

Puis, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Jean Faure sur les crédits du ministère de la défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 et consacrés au nucléaire, à l'espace et aux services communs**.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord précisé que les crédits des services communs, regroupant l'ensemble des dotations ne relevant ni des trois armées ni de la gendarmerie, s'élèveront pour 1997 à 48,1 milliards de francs et progresseront de 1,7 % par rapport à 1996.

Evoquant tout d'abord les crédits consacrés au nucléaire, **M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, a indiqué que ceux-ci régresseraient de 5,4 % par rapport à 1996 et se monteraient, pour 1997, à 19,2 milliards de francs, dont 12,6 milliards sur le seul budget des services communs. Il a souligné la réduction constante de la part des crédits du nucléaire dans l'ensemble des crédits d'équipement du budget de la défense, qui sera de 21,5 % en 1997 et deviendra inférieure à 20 % à l'issue de la période de programmation, cette évolution se situant dans la logique des décisions prises cette année, qu'il s'agisse de l'abandon de la composante terrestre, de l'arrêt de l'activité des usines de Pierrelatte et de Marcoule ou du démantèlement des sites d'expérimentation du Pacifique.

Le rapporteur pour avis a ensuite estimé que le maintien de la crédibilité de la dissuasion nucléaire reposerait à l'avenir sur la mise en oeuvre effective du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBT), sur la réussite des programmes de simulation et sur la modernisation des composantes sous-marines et aéroportées, au travers des programmes concernant le missile balistique M51 et l'amélioration du missile aéroporté ASMP (air-sol moyenne portée).

Abordant les crédits relatifs à l'espace, qui s'élevaient à 3,3 milliards de francs en 1997, le rapporteur pour avis a indiqué qu'ils n'étaient pas affectés par les restrictions budgétaires. Il a précisé que le programme de télécommunication Syracuse III serait mis en oeuvre en coopération avec le Royaume-Uni et vraisemblablement l'Allemagne. S'agissant des programmes d'observation, il s'est inquiété des incertitudes qui pesaient encore sur la participation allemande aux programmes Hélios 2 et Horus, qui seuls pouvaient doter la France et l'Europe d'une autonomie stratégique dans le domaine du renseignement.

**M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, a ensuite évoqué la progression des crédits consacrés aux moyens humains et au fonctionnement du renseignement. A ce propos, il a rappelé le souhait réitéré, depuis plusieurs années, de la commission de voir le Parlement mieux informé des questions touchant au renseignement, au travers par exemple, d'une structure appropriée garantissant la discrétion nécessaire. Il a précisé que le Premier ministre avait confié une étude sur ce point au secrétariat général de la défense nationale (SGDN).

Le rapporteur pour avis a ensuite rappelé les grandes lignes de la réforme de la délégation générale pour l'armement (DGA) et a souligné que l'année 1997 serait marquée par le début de la mise en oeuvre de la restructuration de la direction des constructions navales (DCN), qui devait notamment se traduire dans les années à venir par le reclassement de 2.400 ouvriers des arsenaux dans la

marine. Il a d'autre part souligné les progrès réalisés dans la constitution d'une agence européenne d'armement dans laquelle la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie avaient décidé de s'associer.

**M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, a conclu sur l'importante mutation que serait conduit à connaître le service de santé des armées en raison de la suppression du service militaire obligatoire et de la nécessité de recruter en conséquence de nombreux médecins, notamment des spécialistes.

Le rapporteur pour avis a ensuite précisé à **M. André Rouvière** que les crédits des services communs pour 1997 intégreraient une provision de plus de 1 milliard de francs concernant les mesures d'accompagnement de la professionnalisation, notamment le pécule et la revalorisation de la solde des engagés.

Concernant le service de santé des armées, **M. André Boyer** s'est inquiété de l'insuffisance de médecins spécialistes qui semble déjà affecter les armées, notamment pour les opérations extérieures, et du risque de voir s'aggraver cette situation du fait de la réforme du service militaire.

**M. Serge Vinçon** a considéré que le service de santé des armées pouvait être resserré et adapté aux nécessités de la projection, à condition de renforcer les complémentarités, sur l'ensemble du territoire, avec la médecine civile et d'améliorer le statut des réservistes.

**M. Daniel Goulet** a également insisté sur la cohérence d'ensemble du système de santé, qui devrait prendre en compte la médecine militaire comme la médecine civile.

**M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, a confirmé que les principaux besoins de recrutement du service de santé porteraient sur les chirurgiens et les anesthésistes-réanimateurs.

Un débat auquel ont participé, outre le rapporteur pour avis et le président, **MM. Serge Vinçon, Nicolas**

**About, Jacques Genton et Michel Caldaguès**, s'est ensuite engagé sur la nécessité d'améliorer l'information du Parlement, et notamment de ses commissions spécialisées, dans le domaine du renseignement. **M. Xavier de Villepin, président**, a à cet égard rappelé les mécanismes déjà mis en oeuvre en la matière par les autres pays européens, notamment la Grande-Bretagne et l'Allemagne.

**M. Xavier de Villepin, président**, a ensuite demandé au rapporteur pour avis d'insister fermement, lors de l'examen des crédits en séance publique, sur le nécessaire respect des crédits votés par le Parlement, sur l'effort prioritaire à consacrer aux programmes de simulation en matière nucléaire et sur l'indispensable clarification de la position allemande dans le domaine des programmes d'observations satellitaires. Il a enfin rappelé que la commission ne voterait sur l'ensemble des crédits de la défense pour 1997 qu'après avoir entendu tous ses rapporteurs pour avis.

Puis, la commission a examiné le **rapport pour avis de Mme Paulette Brisepierre sur les crédits du ministère de la coopération**, inscrits dans le **projet de loi de finances pour 1997**.

Après s'être inquiétée de la dramatique situation actuelle dans la région des grands lacs, **Mme Paulette Brisepierre** a observé que l'image que l'on pouvait retenir de l'Afrique à la fin de l'année 1996 était celle " d'un continent au milieu du gué ". Elle a souligné que les progrès qu'attestait notamment le retour de la croissance dans les pays de la zone franc ne pourraient se confirmer sans l'appui aujourd'hui menacé de la communauté internationale. **Mme Paulette Brisepierre** a d'abord estimé que ce concours demeurerait indispensable en rappelant que l'écart de revenus entre pays industrialisés et pays en voie de développement avait triplé en trente ans. Elle a souligné cependant que l'aide au développement avait permis au continent africain d'enregistrer des résultats appréciables, notamment dans le domaine de la santé. Elle a relevé que

le libre jeu des forces du marché ne pouvait constituer un substitut à l'aide publique, en observant qu'entre 1990 et 1995, l'Afrique n'avait reçu que 5 % des investissements privés étrangers vers les pays du Sud. Elle a rappelé à cet égard que la libéralisation, certes indispensable, devait constituer l'auxiliaire du développement mais ne pouvait représenter une fin en soi.

**Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis**, a ensuite relevé que le soutien apporté par la France à l'Afrique ne constituait pas seulement un atout majeur pour le rayonnement international de notre pays, mais servait aussi les intérêts économiques français. A cet égard, elle a rappelé que s'il était impossible d'évaluer précisément l'effet retour de notre aide en termes économiques, du moins pouvait-on l'apprécier par le biais de notre balance commerciale qui se soldait par un excédent de 24 milliards de francs en 1995. **Mme Paulette Brisepierre** a souligné que, dans un contexte caractérisé par une concurrence accrue et une politique commerciale dynamique des Etats-Unis, notamment dans le secteur des télécommunications, il ne lui paraissait pas opportun de remettre en cause le principe d'une aide liée.

**Mme Paulette Brisepierre** a relevé que la coopération française cherchait à s'adapter dans ses méthodes et ses objectifs. S'agissant des méthodes, elle a d'abord souligné l'effort en faveur d'une plus grande coordination (avec la création, en 1996, du comité interministériel d'aide au développement), un souci renforcé de l'évaluation des résultats des interventions françaises, la recherche d'une meilleure efficacité à travers le développement des crédits déconcentrés qui, sous la forme du fonds social de développement, devaient représenter désormais 15 % des crédits du fonds d'aide et de coopération (FAC).

Selon le rapporteur pour avis, ces changements de méthode traduisaient une nouvelle approche dans les priorités de notre aide, caractérisée d'une part par le souci d'un développement de proximité qui permettrait de ralentir l'exode rural et l'immigration, et d'autre part, par la

volonté d'encourager une " société de confiance " en Afrique. A cet égard, elle a rappelé que l'instabilité du cadre juridique expliquait en grande partie le discrédit dont souffrait l'Afrique auprès des investisseurs privés, et estimé que la définition d'un cadre législatif et réglementaire clair, et effectivement appliqué, constituait une priorité.

Analysant le projet de budget du ministère de la coopération pour 1997, **Mme Paulette Brisepierre** a d'abord relevé que les crédits se contracteraient de 7,8 % et ne dépasseraient pas 6,7 milliards, alors même que le champ de la coopération avait été élargi à 34 nouveaux pays. Le rapporteur pour avis s'est inquiété à ce sujet que le transfert des crédits prévu du ministère des affaires étrangères au ministère de la coopération n'ait toujours pas eu lieu. **Mme Paulette Brisepierre** a ensuite observé que la baisse de 20 % des crédits consacrés à l'ajustement structurel ne permettrait pas de renforcer, comme elle l'aurait mérité, l'aide-projet qui sert encore aujourd'hui trop souvent de variable d'ajustement pour les annulations budgétaires. Enfin, elle a relevé que les effectifs de l'assistance technique et civile continuaient de baisser et se trouvaient aujourd'hui à l'étiage. Elle a également manifesté sa préoccupation à propos de nos ressortissants en Afrique dont la situation n'avait pas toujours été considérée avec suffisamment d'attention par les pouvoirs publics au lendemain de la dévaluation du Franc CFA. Elle a évoqué en particulier le cas des retraités dont les pensions libellées en francs CFA avaient été divisées par deux, et pour lesquels elle souhaitait que fut trouvée une solution satisfaisante.

**Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis**, a souligné, en conclusion, que les acquis de la coopération française devaient être sauvegardés. Après avoir rappelé qu'une régulation budgétaire remettrait en cause le fragile équilibre actuel, elle a invité la commission à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la coopération.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Michel Caldaguès** a souligné que le rôle de la France en Afrique s'était trouvé injustement remis en cause à l'occasion des préparatifs de mise en oeuvre d'une force d'intervention dans la région des grands lacs. **M. Xavier de Villepin, président**, a ajouté, pour le regretter, que semblait s'être constitué au coeur de l'Afrique un foyer plutôt hostile à la France. **Mme Paulette Brisepierre** a partagé ces préoccupations, en indiquant que cette situation résultait, en partie, de l'amertume qu'avait suscitée, dans certains pays, l'opération Turquoise organisée par la France.

**M. Jean Faure** a insisté sur le contraste qui pouvait exister entre les efforts déployés par la France en faveur du développement, et les difficultés que pouvaient rencontrer certains de nos concitoyens installés dans les pays africains. Il a cité l'exemple récent d'un ressortissant français expulsé des Comores. Il a souhaité que nos compatriotes puissent toujours bénéficier, auprès des autorités françaises, du soutien nécessaire.

**Mme Paulette Brisepierre** a évoqué à ce sujet les difficultés que pouvait soulever, pour nos ambassades ou nos consulats, la présence d'un grand nombre de Français installés en Afrique. **M. Xavier de Villepin, président**, s'est félicité, pour sa part, de la rapidité d'intervention des services français dans les cas difficiles, en citant l'action exemplaire de notre consul général à Pondichéry et du Gouvernement français pour obtenir la libération de jeunes Français retenus en Inde.

**M. Marcel Debarge**, après avoir souligné la rigueur du cadre budgétaire imposé à la coopération, a regretté que le ministère de la coopération ne soit pas encore un ministère à part entière. Il a également souhaité que notre politique de coopération poursuive sa réforme en mettant fin à la coopération de substitution et en privilégiant la formation dans le cadre d'une intégration régionale. Il a souligné que le renouveau en Afrique viendrait sans doute de nouvelles générations de cadres, mieux formés et dési-

reux de rompre avec certaines traditions politiques du continent. Il a jugé par ailleurs qu'un meilleur équilibre pouvait être recherché dans la répartition des ressources au sein de pays africains qui bénéficiaient d'importantes richesses naturelles. Il a souligné en outre l'émergence de nouvelles puissances au sein du continent, tels l'Afrique du Sud et les pays du Maghreb, avec lesquelles il faudrait désormais compter. Enfin, il a rappelé que la France avait cherché pendant sa période coloniale, quel que soit par ailleurs le jugement que l'on pouvait porter sur cette partie de notre histoire, à favoriser l'intégration des populations.

**Mme Paulette Brisepierre** a insisté sur le souci des jeunes Africains formés à l'étranger de revenir dans leur pays. Cette nouvelle tendance, ainsi que les bons résultats enregistrés par nombre de pays africains souffrant pourtant, comme le Burkina Faso et le Mali, de lourds handicaps naturels, justifiant, à ses yeux, que l'on conserve un sentiment optimiste sur l'avenir du continent.

**M. Daniel Goulet** a rappelé l'intérêt de la coopération décentralisée, en soulignant toutefois qu'elle méritait un effort de concertation. Il a souligné l'importance que revêtaient les transports pour le bon fonctionnement de cette aide.

**M. Jacques Habert** a évoqué avec le rapporteur pour avis les objectifs à venir de notre politique de coopération et les transferts de crédits attendus pour tenir compte de l'élargissement du champ de la coopération.

**M. Xavier de Villepin, président,** a rappelé l'inquiétude que lui inspirait la situation des retraités affectés par la dévaluation du franc CFA, en indiquant que les fonds prévus à cette fin n'avaient été que très partiellement utilisés. Il a également souligné que le continent africain se caractérisait par de forts contrastes, comme en témoignait la situation préoccupante de Madagascar ou, pour des raisons différentes, de la région des grands lacs.

La commission a alors émis un **avis favorable** à l'adoption des **crédits du ministère de la coopération** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997, le groupe socialiste et le groupe communiste indiquant qu'ils ne pourraient approuver le budget proposé.

Enfin, la commission, élargie à la commission des finances et à la délégation du Sénat pour l'Union européenne et présidée par **M. Xavier de Villepin, président**, a procédé à l'**audition de M. Jacques de Larosière**, président de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

**M. Jacques de Larosière** a d'abord souligné les progrès économiques importants accomplis dans les pays de l'Est depuis le début du processus de transition, qu'il s'agisse du retour à une croissance positive depuis 1993-1995, du développement de l'activité du secteur privé, de la libéralisation des prix et du commerce extérieur ou de la maîtrise de l'inflation. Il a estimé que certains pays -Pologne, République tchèque, Hongrie, et Slovénie notamment- connaissaient déjà une période d'expansion soutenue, et a souligné la rapidité de ce processus de libéralisation, comparée à la situation en Europe occidentale après la deuxième guerre mondiale. En ce qui concerne les pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI), le président de la BERD a estimé qu'en dépit d'une mise en oeuvre plus tardive des réformes, des transformations très rapides avaient été observées dans cette région : rôle grandissant des marchés, concurrence entre les entreprises, privatisations, baisse de l'inflation... Ces pays demeureraient néanmoins en retrait des pays d'Europe centrale et orientale ; en effet, les réformes étaient loin d'y être achevées, et des signes préoccupants, comme l'importance des dettes interentreprises ou les retards de paiement des salaires, constituaient autant de manifestations d'une fragilité économique certaine.

**M. Jacques de Larosière** a alors évoqué les défis que représentaient, pour l'ensemble de l'Europe ex-communiste, le développement de l'épargne intérieure et l'établis-

sement d'un secteur financier efficace, compte tenu de besoins d'investissements considérables. C'est dans ce contexte, a poursuivi **M. Jacques de Larosière**, que devait être apprécié le rôle de la BERD, créée en 1991 pour favoriser la transition vers l'économie de marché dans 26 pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-Union soviétique. Le président de la BERD a souligné les spécificités de cette institution internationale, qui disposait d'instruments financiers diversifiés (prêts, prises de participation, garanties...) lui permettant d'intervenir tant dans le secteur public que dans le secteur privé, pour répondre aux exigences propres à chaque pays ; elle devait toutefois fonctionner comme une banque, ce qui supposait le caractère rentable des projets qu'elle finançait. Enfin, la BERD sélectionnait exclusivement les projets favorisant la transition et le développement du marché, et n'intervenait qu'à titre " additionnel " lorsque d'autres financements n'étaient pas disponibles. Le président de la BERD a enfin fait observer que celle-ci était devenue le premier investisseur privé de la région, le montant cumulé de ses engagements ayant atteint 8 milliards d'écus en 1996 ; il convenait en outre d'y ajouter 22 milliards d'écus mobilisés auprès de banques et de divers partenaires.

Dans le même temps, a souligné **M. Jacques de Larosière**, la BERD a renforcé sa viabilité financière en resserrant sa gestion : des résultats d'exploitation encourageants ont ainsi sanctionné une politique très rigoureuse de contraction des frais généraux et d'augmentation de la productivité. Les dépenses d'administration de la BERD n'ont pas augmenté depuis 1994 alors que le portefeuille a quadruplé.

Puis le président de la BERD a souligné la priorité désormais attachée au renforcement de sa présence locale, 23 bureaux résidents étant aujourd'hui établis dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans les pays de la Communauté des Etats indépendants, ce qui illustre la diversification rapide des pays bénéficiaires des activités de la Banque.

Une priorité essentielle résidait, selon **M. Jacques de Larosière**, dans le développement d'un solide secteur bancaire local permettant notamment le renforcement des petites et moyennes entreprises des pays concernés.

Le président de la BERD a alors abordé l'incidence de l'activité de la Banque pour les entreprises françaises, après avoir rappelé que la France avait souscrit à 8,52 % du capital de la BERD et précisé que le Gouvernement français avait accordé plus de 160 millions de francs de dons à des fins de coopération technique et contribuait notamment au financement des investissements destinés à la sûreté nucléaire des centrales atomiques les plus dangereuses.

**M. Jacques de Larosière** a souligné la place très significative des entreprises françaises dans les investissements réalisés avec le soutien de la BERD (16 projets représentant 15 % du total des financements alloués par la Banque en association avec le secteur privé). Elles avaient en outre obtenu depuis 1993, à la suite d'appels d'offre internationaux, des contrats de 157 millions d'écus. Les banques françaises, a souligné le président de la BERD, étaient particulièrement actives dans les opérations organisées par la Banque puisque, depuis la création de celle-ci, huit banques françaises avaient participé à 33 projets pour 150 millions d'écus.

Concluant son propos, **M. Jacques de Larosière** a alors évoqué la question du doublement du capital de la Banque décidé en 1996 au regard du double critère de ses besoins et de sa viabilité financière. Sur le premier point, le président de la BERD a relevé que celle-ci parviendrait, dans les premiers mois de 1997, à la limite des engagements autorisée par le capital initial de 10 milliards d'écus, et que dans ce contexte seul un doublement de ce capital permettrait de poursuivre l'action de la BERD dans les prochaines années, à un moment décisif de la transition postcommunisme. Sur le second point, **M. Jacques de Larosière** a rappelé l'incidence de la réorganisation de la gestion de la BERD sur l'efficacité

opérationnelle et la viabilité financière de la Banque. Il a en conséquence estimé cruciale l'augmentation du capital de la BERD. Cette augmentation devrait permettre à la Banque de poursuivre ses activités dans l'avenir sans avoir à solliciter une nouvelle fois ses actionnaires.

**M. Jacques de Larosière** a ensuite répondu aux questions des sénateurs.

**M. Michel Caldaguès** a souhaité savoir s'il existait pour les différents pays dans lesquels intervenait la BERD une échelle de notation des risques reflétant la situation actuelle et les tendances à venir. **M. Jacques de Larosière** a indiqué que, tant que les Etats membres de la BERD honoraient leurs obligations, ils ne faisaient l'objet d'aucune différence de traitement. Il a précisé que la Banque demandait une marge identique pour tous les financements qui bénéficiaient de la garantie d'un Etat souverain. Elle établissait toutefois, pour les projets privés, une cotation des risques de 1 à 10, en fonction de la qualité de l'opération envisagée et de l'environnement général.

**M. Jean Clouet** a alors observé que l'activité de la BERD concernait pour une part croissante l'Asie. Il s'est en outre interrogé sur les remboursements des prêts accordés par la Banque et sur une intervention de cette dernière dans le secteur des bourses de valeurs. Après avoir rappelé que la BERD avait pour mission d'intervenir non seulement dans les pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi dans l'ensemble des Etats issus de l'éclatement de l'Union soviétique, **M. Jacques de Larosière** a souligné que le centre de gravité de la répartition géographique des opérations de la Banque tendait à se déplacer vers l'est, le Caucase, l'Ukraine et l'Asie centrale représentant désormais 20 % de ses engagements ; il a relevé que cette évolution répondait au souci de prendre en compte l'importance et le poids démographique des pays intéressés. S'agissant des remboursements des prêts de la BERD, **M. Jacques de Larosière** a précisé qu'ils représentaient aujourd'hui 40 % des revenus de la Banque, le solde étant

constitué par les produits du placement de ses liquidités. Sans une augmentation de capital, la Banque serait contrainte de réduire à quelque 500 millions d'écus ses engagements annuels au cours des prochaines années (au lieu de 2 milliards d'écus aujourd'hui). L'augmentation de capital permettrait de couvrir les besoins de développement à venir (2,5 milliards d'écus d'engagements annuels sont prévus pour 1999). **M. Jacques de Larosière** a enfin indiqué que la BERD se montrait active dans le domaine des bourses de valeurs à travers, d'une part, l'assistance technique procurée par la Banque et, d'autre part et surtout, sa participation aux privatisations.

**M. André Dulait** s'est ensuite interrogé sur l'avenir de l'activité de la BERD dans les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion à l'Union européenne. **M. Jacques de Larosière**, après avoir noté que ces pays connaîtraient encore d'importants besoins notamment dans le domaine des restructurations d'entreprises et dans le secteur de l'environnement, a estimé que cette situation justifierait encore à moyen terme une action de la BERD.

**M. Christian de la Malène** a souhaité savoir de quelle façon les Etats-Unis avaient accueilli l'augmentation de capital de la BERD décidée au printemps dernier. **M. Jacques de Larosière** a indiqué que les Etats-Unis avaient voté la résolution, d'ailleurs adoptée à l'unanimité des membres du conseil de la BERD, portant le capital de la Banque de 10 à 20 milliards d'écus. Il a souligné l'importance de cet accord dans un contexte politique marqué par le souci manifesté par le Congrès et l'Exécutif de lutter contre le déficit budgétaire. Le président de la BERD a toutefois indiqué qu'il était parvenu, par une présentation objective des faits, à convaincre les autorités américaines du bien-fondé de l'augmentation du capital de la BERD.

**Mme Danièle Bidard-Reydet** s'est d'abord interrogée sur la nature des contrôles exercés par la BERD sur les fonds prêtés. Elle s'est inquiétée par ailleurs des répercussions sociales des opérations de la Banque et du respect

par la BERD de la souveraineté nationale des pays concernés. **M. Jacques de Larosière** a relevé que la nature même de l'activité de la BERD, qui portait sur le financement de projets déterminés, constituait un garde-fou contre toute utilisation laxiste des prêts. Il a ajouté que la Banque accordait une importance déterminante à la qualité de ses partenaires sur place. **M. Jacques de Larosière** a précisé que si, par son statut même, la BERD ne pouvait pas intervenir dans le domaine social, elle se préoccupait de l'impact sur l'emploi des projets qu'elle appuyait ainsi que du respect par les entreprises d'une politique salariale conforme aux normes internationales. Enfin, le président de la BERD a relevé, s'agissant de la souveraineté nationale des Etats, que chacun des projets financés par la BERD était soumis à l'approbation des autorités des Etats concernés par l'intermédiaire du conseil d'administration.

**M. Claude Estier** a souhaité obtenir des précisions sur la répartition du capital de la BERD. Il a par ailleurs demandé à **M. Jacques de Larosière** son sentiment sur les pays d'Europe centrale et orientale les mieux placés pour adhérer à l'Union européenne. Le président de la BERD a souligné que le capital de la Banque se répartissait entre 60 pays membres parmi lesquels les Etats-Unis figuraient au premier rang avec 10 % du capital, la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie disposant chacun de 8,5 % du capital à l'instar du Japon. Il a relevé que les contributions nationales dans le cadre de l'augmentation décidée du capital respecteraient les mêmes proportions. Il a estimé que des Etats comme la République tchèque, la Pologne et la Hongrie se placeraient sans doute en tête des pays aptes à adhérer le plus rapidement à l'Union européenne, à l'horizon des premières années de la prochaine décennie.

**M. Xavier de Villepin, président**, s'est alors interrogé sur la présence française au sein de la Banque et sur l'usage de notre langue dans ses instances. Il s'est inquiété par ailleurs de l'évolution politique dans les Balkans.

Enfin, après avoir relevé que le fonds monétaire international n'avait procédé qu'à un décaissement très partiel des prêts promis avant les élections présidentielles en Russie, il a souhaité connaître le sentiment de **M. Jacques de Larosière** sur la situation économique de ce pays et notamment sur la constitution de groupes industriels et financiers pouvant dissimuler des activités critiquables.

**M. Jacques de Larosière** a précisé que les Français représentaient 8,2 % des effectifs de professionnels de la BERD, ce qui correspondait à peu de choses près à la quote-part de notre pays dans le capital de cette institution. Il a indiqué que, si la BERD reconnaissait quatre langues (le français, l'anglais, l'allemand et le russe), l'anglais y était naturellement utilisé comme langue de travail. S'agissant de la situation politique dans les Balkans, le président de la BERD a rappelé que, dans l'article premier de sa charte, la Banque avait pour mission non seulement de favoriser la transition vers l'économie de marché mais aussi vers la démocratie. Il a observé à cet égard qu'un contact étroit s'était noué avec l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et l'OSCE pour encourager les processus démocratiques en cours. Il a enfin relevé que l'augmentation de capital de la BERD lui permettrait d'acquérir dans ce domaine aussi une plus forte crédibilité. **M. Jacques de Larosière** a enfin estimé, s'agissant de la Russie, que la constitution de groupes industriels et financiers pouvait effectivement dissimuler le retour à des positions dominantes et à des partages de monopoles. Il a ajouté que le développement économique passait nécessairement par la mise en place d'une société pluraliste et a souligné, à cet égard, le rôle positif joué par la création d'un conseil en matière d'investissements étrangers en Russie, auquel la BERD était associée.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 13 Novembre 1996 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a examiné les **amendements au projet de loi n° 61 (1996-1997)** adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en première lecture, de **financement de la sécurité sociale pour 1997**.

Après avoir procédé à des rectifications de précision de ses amendements n°s 3, 15 et 16 et adopté un amendement de précision à l'article 10 présenté par M. Charles Descours, rapporteur, la commission a examiné une nouvelle proposition du rapporteur.

**M. Charles Descours, rapporteur**, a indiqué qu'il avait souhaité constituer une provision de 300 millions de francs destinée à financer des mesures de santé publique qui pourraient être décidées en cours d'année par le Gouvernement ou les partenaires conventionnels et à ramener à 30 milliards de francs le déficit de la sécurité sociale en restreignant le champ de la nouvelle recette prévue par l'amendement n° 9 pour un rendement espéré de 700 millions de francs.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a ajouté que le Gouvernement faisait sienne la charge de financer 2.000 places de soins infirmiers à domicile.

**M. Jean Chérioux** s'est félicité de la constitution d'une telle provision.

**M. Claude Huriet** a souligné le fait qu'il ne s'agissait pas d'un cadeau fait aux médecins mais bien d'une compensation destinée à prendre en charge les dépenses de santé publique.

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis** a estimé que la mise en place de cette provision pouvait constituer une utile décision de santé publique.

La commission a alors adopté l'amendement proposé par le rapporteur à l'article premier et a rectifié son amendement n° 9.

La commission a, ensuite, procédé à l'examen des amendements au projet de loi.

Elle a donné un avis défavorable à la motion n° 37 présentée par M. Jean-Luc Mélenchon et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant au renvoi du projet de loi à la commission.

Elle a ensuite donné un avis défavorable à la motion n° 35 présentée par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste républicain et citoyen tendant à opposer la question préalable.

A l'article premier (rapport annexé), elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 22 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances ainsi qu'à l'amendement n° 95 présenté par MM. Paul Blanc, Jean-Pierre Camoin, Hilaire Flandre et Alain Vasselle.

A l'article premier, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 39 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article additionnel après l'article premier, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 40 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article premier bis, elle a considéré que les amendements n° 23 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances et n° 41 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen étaient satisfaits par son amendement n° 4.

A l'article premier ter, elle a considéré que les amendements n° 24 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances et n° 42 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen étaient satisfaits par son amendement n° 5.

A l'article premier quater, elle a considéré que les amendements n° 25 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances et n° 43 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen étaient satisfaits par son amendement n° 6.

La commission a considéré que l'amendement n° 26 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances tendant à insérer un article additionnel après l'article 1er quater était satisfait par son amendement n° 3.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 44, 45 et 91 présentés par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen tendant à insérer un article additionnel après l'article 2.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 46 et 47 présentés par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen tendant à insérer un article additionnel avant l'article 3.

A l'article 3, elle a donnée un avis défavorable à l'amendement n° 48 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 49 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen tendant à insérer un article additionnel après l'article 3.

Tout en donnant un avis défavorable, elle a souhaité entendre les explications du Gouvernement sur l'amendement 50 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen tendant à insérer un article additionnel avant l'article 4.

A l'article 4, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 51 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 52 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen tendant à insérer un article additionnel après l'article 4.

Avant l'article 6 (intitulé de la section I du titre III), elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 53 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

La commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 54 et 55 présentés par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen tendant à l'insertion d'un article additionnel avant l'article 7.

A l'article 7, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 56 rectifié à 64 présentés par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 8, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 65 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 9, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 66 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 10, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 67 rectifié à 70 présentés par

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 11, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 71 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 12, la commission a décidé d'entendre le Gouvernement avant de donner un avis défavorable aux amendements n° 38 présenté par MM. Ambroise Dupont, Joël Bourdin, Jean-Paul Emorine et Philippe de Bourgoing et n° 27 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances.

A l'article 13, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 72 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen et un avis favorable à l'amendement n° 28 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances.

A l'article 14, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 29 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances ; elle a décidé d'entendre le Gouvernement et de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 30 du même auteur.

A l'article 15, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 73 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 16, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 74 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 17, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 75 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 18, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 76 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 19, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 76 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 20, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 78 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 21, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 79 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen et un avis favorable à l'amendement n° 31 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances.

A l'article 23, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 80 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 81 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen tendant à insérer un article additionnel après l'article 23.

A l'article 24, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 82 rectifié présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen ; elle s'en est remise à l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 96 présenté par M. Philippe Arnaud et plusieurs de ses collègues et n° 97 présentés par MM. Alfred Foy, Jean-Paul Delevoye, Jacques Habert, Maurice Schumann et Alex Türk ; elle a décidé d'entendre le Gouvernement et de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 94 présenté par M. Michel Doublet.

A l'article 24 bis, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 83 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen ; elle s'en est remise à l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 32 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances.

A l'article 25, elle s'en est remise à l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 36 présenté par MM. Alain Vasselle et André Jourdain.

A l'article 26, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 84 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 92 et 93 du Gouvernement visant, chacun, à introduire un article additionnel après l'article 27.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 85 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen visant à introduire un article additionnel avant l'article 30.

A l'article 30, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 86 rectifié présenté par Mmes Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 87 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen visant à introduire un article additionnel après l'article 30.

A l'article 33, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 88 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen et un avis favorable à l'amendement n° 33 rectifié présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 89 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen tendant à introduire un article additionnel après l'article 33.

A l'article 34, la commission a considéré que les amendements n°s 34 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des finances et 90 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen étaient satisfaits par son amendement n° 19.

Puis, la commission a procédé à la **désignation de sept candidats titulaires et sept candidats suppléants** appelés à faire partie d'une éventuelle **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1997**.

Ont été désignés comme candidats titulaires : **MM Jean-Pierre Fourcade, Charles Descours, Jacques Machet, Alain Vasselle, Jacques Oudin, François Autain, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis**, et comme candidats suppléants : **MM Jacques Bimbenet, Jean Chérioux, Mme Marie-Madelaine Dieulangard, MM. Guy Fischer, Claude Huriot, Dominique Leclerc, Bernard Seillier**.

Enfin, la commission a désigné **M. Roland Huguet** comme **rapporteur** sur la **proposition de loi n° 43 (1996-1997)** de M. Michel Moreigne visant à étendre aux centres de santé gérés par la **mutualité sociale agricole** la subvention prévue à l'article L. 162-32 du code de la sécurité sociale.

**Jeudi 14 novembre 1996 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée**, la commission a procédé à l'examen d'un amendement au **projet de loi n° 61 (1996-1997)**, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale

en première lecture, de **financement de la sécurité sociale pour 1997**, présenté par son rapporteur **M. Charles Descours**.

A titre liminaire, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a rappelé que le Sénat avait voté la veille un amendement créant une provision de 300 millions de francs destinée à faire face aux dépenses entraînées par des mesures de santé publique imprévues ou nées d'une volonté commune des pouvoirs publics, des organismes de sécurité sociale et des professions de santé. Pour la financer, il a indiqué que la commission avait initialement prévu d'assujettir les indemnités de licenciement, versées au-delà du montant fixé par la convention collective de branche. Le produit attendu de cet amendement était susceptible de couvrir, par ailleurs, l'accroissement du déficit des organismes de sécurité sociale résultant des amendements adoptés à l'Assemblée nationale.

Il a rappelé qu'à la suite d'une longue discussion avec le Gouvernement et les présidents des groupes du Sénat, il était apparu souhaitable de ne pas instituer de nouveaux prélèvements, au-delà des sommes nécessaires au financement de la provision votée par le Sénat, d'où la présentation d'un nouvel amendement sur le volet recettes.

Le président a regretté, toutefois, que le Sénat doive entériner ainsi le déficit issu des travaux de l'Assemblée nationale.

Puis, **M. Charles Descours, rapporteur**, a présenté un amendement tendant à soumettre aux cotisations sociales et à la contribution sociale généralisée le montant des plus-values réalisées au jour de la levée de l'option de souscription ou d'achat d'actions. Il a précisé que le dispositif des options de souscription ou d'achat d'actions a été créé par une loi du 31 décembre 1970. Il permet à une société de faire bénéficier ses principaux mandataires sociaux et ses salariés cadres supérieurs ou dirigeants d'options sur la souscription ou l'achat de ses propres titres. Si l'avantage résultant du rabais initialement

consenti par l'entreprise à l'achat de ces actions est assujéti à cotisations sociales depuis la loi du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social, la plus-value d'acquisition qui est constatée au jour de levée de l'option est encore totalement exonérée de cotisations sociales. Ce sont ces plus-values que la commission a souhaité prendre en compte dans l'assiette de la cotisation sociale généralisée (CSG) et des cotisations sociales.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a estimé que l'insuffisance de recettes actuellement constatée pour les régimes sociaux résulte, certes, du ralentissement de la croissance économique mais également, pour une part non négligeable, de l'évasion de certains revenus d'activité transformés en revenu de capital. Il a évoqué notamment la situation des dividendes versés aux gérants minoritaires des sociétés anonymes à responsabilité limitée (SARL).

**M. Charles Descours, rapporteur,** a considéré que si ce problème était bien réel, il ne fallait pas pour autant pénaliser les dirigeants des petites entreprises et les créateurs d'entreprises en particulier.

**M. Jean Chérioux** est intervenu pour rappeler les différences existant entre ce dispositif et celui de l'intéressement. Les " stock-option " permettent l'évasion fiscale des revenus de certains dirigeants d'entreprises alors que l'intéressement peut bénéficier à l'ensemble des salariés d'une entreprise. Par ailleurs, ils favorisent les comportements spéculatifs plutôt qu'une véritable participation à la vie de l'entreprise.

**M. François Autain** a regretté pour sa part l'abandon de l'autre dispositif soumettant à cotisations sociales les indemnités en cas de rupture du contrat de travail, citant certains exemples dans le monde des médias, et a demandé les raisons de ce changement de recettes. Il a également indiqué qu'il envisageait de reprendre à son compte l'amendement initialement déposé par la commission.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a indiqué que l'amendement sur les " stock-option " permettait de taxer des revenus d'activité alors que l'amendement précédent concernait des revenus d'une toute autre nature, intervenant, de plus, à un moment difficile (départ anticipé à la retraite, chômage) pour les intéressés. Il s'est interrogé sur la procédure envisagée par M. François Autain dans la mesure où seuls la commission et le Gouvernement pourraient encore déposer des amendements.

**M. Jacques Machet** a approuvé, quant à lui, l'amendement sur les " stock-option ".

**M. Charles Descours, rapporteur**, a donné l'exemple des cadres de plus de 50 ans licenciés qui risquaient de ne pas retrouver d'emploi et qui auraient été pénalisés par le premier dispositif.

**M. Guy Fischer** a estimé que l'amendement relatif aux indemnités de licenciement, même corrigé par un seuil égal à 6 fois le plafond de la sécurité sociale, pénalisait beaucoup de salariés et que son groupe aurait de toute façon voté contre.

Sur le plan de la procédure, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a indiqué que l'amendement initial pouvait soit être rectifié soit être retiré de la discussion. La recette proposée par le rapporteur ferait alors l'objet d'un nouvel amendement, déposé, dès son adoption, au service de la séance.

**M. Henri de Raincourt** a estimé préférable de procéder à un retrait de l'amendement n° 9 rectifié plutôt qu'à une nouvelle rectification.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, s'est engagé à préciser en séance publique les raisons qui ont conduit la commission à retirer son amendement n° 9 rectifié et à déposer un nouvel amendement au nom de la commission des affaires sociales.

Puis, la commission a **adopté à l'unanimité l'amendement présenté par son rapporteur.**

Au cours d'une réunion intervenue à la suite d'une suspension de séance, la commission a émis un avis favorable sur deux amendements présentés par le Gouvernement et tirant les conséquences, sur les articles 2 et 3, des modifications apportées au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

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

**Mercredi 30 octobre 1996 - Présidence de M. Christian Poncelet, président**. La commission des finances a examiné le **rapport de M. Alain Lambert, rapporteur général, sur les propositions du groupe de travail sur la situation et les perspectives du système bancaire français**.

Après avoir remercié ses collègues membres du groupe de travail pour leur participation active aux travaux, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a rappelé que le groupe de travail avait tenu vingt-cinq auditions depuis sa création en janvier 1996, ce qui représentait environ une soixantaine d'heures de travail. Il a également précisé que le groupe de travail avait jugé utile de recueillir l'avis du Conseil de la concurrence et du Commissariat général au plan dont les contributions ont apporté un éclairage utile sur la situation du secteur bancaire.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a également rappelé la tenue, au printemps dernier, du colloque organisé par **M. Philippe Marini** sur la situation du secteur bancaire, qui avait permis de dégager d'utiles enseignements.

Il a ensuite présenté les principales conclusions du groupe de travail.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a tout d'abord fait part à la commission des observations qu'appelaient la situation du secteur bancaire.

A cet égard, il a indiqué que le système bancaire venait de traverser une crise d'une ampleur sans précédent qui, contrairement aux apparences, n'était pas achevée. L'ampleur de cette crise peut être appréciée, a-t-il dit,

aussi bien au travers des indicateurs d'activité (bilans des établissements de crédit), que des indicateurs de résultat (produit net bancaire, résultat net, coefficient de rentabilité). En 1994, a-t-il souligné, et pour la première fois depuis que les statistiques bancaires existent, le produit net bancaire a diminué de 7,7 %. Cette même année, a-t-il ajouté, le résultat net de l'ensemble des banques accusait une perte de 11 milliards de francs. Il a reconnu que la situation s'était améliorée depuis 1995, les principaux établissements renouant avec les profits et que l'on pourrait en déduire, d'une part, que le pire était désormais passé et, d'autre part, que la crise était conjoncturelle. Il a ajouté que, malheureusement, il n'en était rien.

Il a indiqué qu'en effet, si l'on comparait les banques françaises à leurs concurrents internationaux, la situation demeurerait au contraire très préoccupante. Selon lui, les établissements de crédit français, en situation de sous-rentabilité chronique, éprouvent des difficultés à rivaliser avec leurs concurrents étrangers. Reprenant les exemples fournis par le Commissariat général au plan, il a indiqué qu'avec 3,8 milliards de dollars de profit net, la Hong Kong and Shanghai Bank of China pouvait acheter avec moins de trois ans de profit la Société générale, avec moins de deux ans de profit, Paribas ou la BNP et, avec moins d'un an de profit, le Crédit Lyonnais. Il a encore indiqué que la banque britannique Barclays, qui a réalisé presque 2 milliards de dollars de profit en 1995, soit l'équivalent de la totalité des bénéfices des banques françaises cette même année, se trouvait dans une «situation stratégique potentielle équivalente». Si l'évolution se poursuit dans ce sens, a-t-il souligné, on peut nourrir de vives inquiétudes quant à la capacité des établissements français à faire face au choc concurrentiel qui résultera de la mise en place de la monnaie unique.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a ensuite fait observer que notre pays n'était pas le seul à avoir connu une telle situation. Mais, il a ajouté que la France était le seul pays dans lequel la crise bancaire ne s'était

traduite ni par une réduction du nombre des acteurs, ni par des licenciements significatifs, ni même par une réduction des moyens mis en oeuvre par les établissements de crédit.

A cet égard, il a fait observer que le nombre des banques commerciales était passé entre 1984 et 1994, de 349 à 412, ce qui représentait une augmentation de près de 20 % en dix ans, que les effectifs étaient restés quasiment stables sur la période, n'enregistrant qu'une faible baisse de 3 %, et que le nombre des guichets était resté quasiment inchangé, avec une diminution de seulement 1%.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a indiqué que, par contraste, les ajustements avaient été d'une grande ampleur et d'une grande rapidité dans les autres pays ayant connu une crise bancaire. Il a fait observer que dans ces pays la crise s'était traduite par des ajustements importants, tant en termes de nombre d'établissements bancaires qu'en termes d'effectifs, que des banques avaient été fermées ou vendues et que l'Etat avait bien souvent dû mettre «la main à la poche». Dans tous les cas, a-t-il dit, la crise a été surmontée rapidement et les banques étrangères ont renoué avec les bénéfices depuis déjà quelques années.

Enfin, il a encore constaté qu'en France, tous les établissements de crédit n'avaient pas traversé la crise de la même manière et que celle-ci s'était accompagnée d'une importante redistribution des actifs et des parts de marché entre les différents réseaux. Selon lui, les banques commerciales ont en effet perdu du terrain, alors que les banques mutualistes ou coopératives ont continué d'accumuler parts de marché et bénéfices.

A l'issue de ce constat, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a posé deux questions :

- pourquoi certains établissements bancaires ont-ils mieux traversé la crise que d'autres ?

- pourquoi les systèmes bancaires qui ont également connu une crise, dans la période récente, se sont-ils rétablis plus rapidement que le système français ?

En réponse à ces deux questions, il a indiqué que l'analyse effectuée par le groupe de travail montrait que la crise du système bancaire français était essentiellement d'origine structurelle et que les distorsions de concurrence, même si elles n'avaient joué qu'un rôle macro-économique mineur, avaient conduit à une redistribution sectorielle importante des parts de marché qui expliquait, au moins en partie, la situation contrastée de notre système bancaire.

Puis, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a exposé les principales étapes du déroulement de la crise.

Il a expliqué que, dans une première étape, les réformes des années 80 avaient libéré des pressions concurrentielles d'une force et d'une ampleur sans précédent.

A cet égard il a rappelé brièvement les réformes et notamment, la banalisation, la désintermédiation et l'internationalisation qui avaient rythmé la déréglementation du secteur bancaire.

Il a ensuite indiqué comment la concurrence s'était manifestée sur trois fronts : interne entre les établissements de crédit français, externe entre les établissements français et les établissements étrangers, notamment européens, et structurel, avec un recours sans cesse croissant au financement par les marchés financiers.

Selon lui, cette augmentation de la pression concurrentielle sur trois fronts, voire quatre, si l'on prenait en compte l'importance du crédit interentreprises, aurait dû provoquer l'enchaînement suivant : augmentation de la concurrence, qui aurait dû elle-même entraîner une baisse des prix qui aurait dû s'accompagner d'une diminution des marges ; réduction d'effectifs et faillite des concurrents les plus faibles ; restructuration progressive par voie d'offres publiques d'achat ou de vente, de fusions ou de

reprises. Un nouveau cycle d'expansion avec des créations d'emplois aurait pu enfin s'amorcer. La crise du système bancaire, a-t-il indiqué, était donc à redouter dès la mise en place des réformes ; il s'agissait d'un phénomène naturel et prévisible tel que l'avaient connu, par exemple, le secteur des télécommunications ou celui des transports aériens aux Etats-Unis.

Pour **M. Alain Lambert, rapporteur général**, les ajustements induits, en termes de réduction d'effectifs ou de disparition des acteurs les plus faibles auraient pu intervenir de façon relativement indolore grâce à la forte croissance de la fin des années 1980. Mais, a-t-il fait observer, il n'en a rien été et le processus décrit a été enrayé au stade de la diminution des marges, en raison de blocages d'ordre législatifs ou réglementaires.

Il a indiqué que le premier de ces blocages résidait dans le mécanisme français de prévention des risques bancaires, unique en son genre, qui repose presque exclusivement sur l'article 52 de la loi bancaire, et notamment son premier alinéa, qui prévoit l'appel en comblement de passif des actionnaires de référence. Ce mécanisme, a-t-il dit, allié aux interventions financières, aussi répétées que massives, de l'Etat pour soutenir les banques en difficulté, s'était traduit par une certaine forme d'immortalité bancaire. L'entrée dans le système, a-t-il rajouté, était libre, alors que la sortie était administrée au compte goutte ; il ne pouvait en résulter que des surcapacités.

Il a indiqué que le second blocage résidait, notamment, dans la réglementation de la durée du travail, issue du décret du 31 mars 1937, et dans celle relative à la tarification des services. Ces réglementations avaient introduit, selon lui, toutes sortes de rigidités qui avaient empêché les banques, à défaut de pouvoir licencier, au moins de s'ajuster en faisant varier la durée du travail ou le prix des services.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a ensuite décrit la troisième étape : poussées par la concurrence et

dans l'impossibilité de procéder aux ajustements nécessaires, les banques ont commis des erreurs de gestion et se sont lancées dans une concurrence destructrice, qui s'est manifestée, notamment, par des ventes à perte.

Il a fait observer que les erreurs de gestion aussi bien stratégiques -comme la banque industrie à la française à laquelle toutes les banques ont rêvé- que tactiques -comme l'aveuglement collectif sur l'immobilier- ont affecté, selon lui, aussi bien les banques publiques que les banques privées.

Enfin, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a fait observer que, dans la dernière étape de ce processus, des facteurs aggravants étaient intervenus qui avaient révélé l'ampleur de la crise.

Il a fait remarquer qu'en premier lieu, le retournement conjoncturel de 1993, en augmentant le nombre de défaillances des PME, avait durement affecté les banques intervenant dans ce secteur.

Il a ensuite indiqué que la politique monétaire n'avait pas particulièrement contribué au redressement des banques : avec une courbe des taux inversée, puis insuffisamment pentue, il a été difficile à celles-ci de faire de la «transformation», à l'instar de leurs consœurs américaines.

Enfin, il a fait remarquer que la fiscalité spécifique du secteur bancaire, supportable en période d'expansion, s'était révélée particulièrement pénalisante en période de crise et ne contribuait pas au développement de l'emploi dans ce secteur.

Abordant le sujet des distorsions de concurrence, qui constituent la seconde partie de l'analyse du groupe de travail, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a tenu à indiquer d'emblée que, selon toute vraisemblance, ces distorsions n'expliquaient pas, à elles seules, la mauvaise santé du secteur. En revanche, il a observé qu'elles étaient réelles et avaient contribué à une redistribution sectorielle

qui, dans une situation difficile, les rendait insupportables à ceux qui n'en bénéficiaient pas.

Selon lui, ces distorsions peuvent être rangées en trois catégories : tout d'abord, celles liées au monopole de la distribution de certains produits d'épargne ou de dépôts : distribution des livrets d'épargne défiscalisés, mais aussi collecte des dépôts des notaires en milieu rural ; ensuite, celles liées à la nature juridique des intervenants, ce qui renvoyait au problème du statut des caisses d'épargne et à celui de La Poste, et, enfin, celles résultant de l'application discriminatoire de dispositions législatives ou réglementaires. Il a rangé dans cette dernière catégorie la fiscalité -application à certaines institutions et pas à d'autres de telle ou telle taxe- et la législation du travail, qui se traduit par un assujettissement des banques commerciales au décret de 1937, alors que les autres établissements de crédit n'y sont pas soumis.

Il a indiqué que, sur toutes ces questions, qui, a-t-il reconnu, revêtent un fort contenu passionnel, le groupe de travail avait jugé bon de recueillir l'avis de la l'institution, a priori la mieux à même de dire le droit : le conseil de la concurrence. Rapportant les conclusions de cette institution, il a fait savoir à la commission que, pour le conseil de la concurrence, la majeure partie de ces distorsions constituaient des «restrictions injustifiées de concurrence» et seraient donc susceptibles de constituer des infractions au droit communautaire ou national.

**M. Alain Lambert, rapporteur général,** a ensuite présenté les principaux axes de réforme préconisés par le groupe de travail.

Il a indiqué qu'il convenait, tout d'abord, de mettre fin aux rigidités et blocages de tous ordres. Dans cette perspective, il conviendrait, en premier lieu, d'autoriser la tarification des chèques et la rémunération des dépôts, tout en prenant des mesures d'accompagnement en faveur des consommateurs, notamment les titulaires de petits comptes. Il serait souhaitable également de clarifier le

coût des missions de service public liées à la tenue des comptes bancaires. En second lieu, il a indiqué que le groupe de travail recommandait d'abroger le décret du 31 mars 1937 et de le remplacer par un régime conventionnel dont la négociation devrait se faire, selon lui, au niveau de l'association française des établissements de crédits.

Toujours pour mettre fin aux blocages, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a déclaré qu'il convenait de réduire les coûts de la législation consumériste et, notamment, de se pencher sur le cas particulier des remboursements anticipés dont il serait souhaitable de modifier le calcul de l'indemnité de remboursement, tout en prévoyant des mesures plus favorables qu'aujourd'hui pour les emprunteurs contraints à de tels remboursements.

Enfin, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a indiqué qu'aux yeux du groupe de travail, il convenait de moderniser la fiscalité bancaire et, notamment, de réformer la taxe sur les salaires de façon à en supprimer les effets nuisibles sur l'emploi et d'abroger la contribution des institutions financières.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a ensuite indiqué que le deuxième axe de réforme préconisé par le groupe de travail consistait à harmoniser les conditions d'exercice du métier bancaire.

A cet égard, il a déclaré qu'il serait souhaitable de généraliser de façon directe et complète la distribution des livrets défiscalisés, en réservant toutefois les appellations «livret A» et «livret bleu» à leurs distributeurs actuels.

Cependant, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a indiqué qu'il était indispensable de prendre des précautions consistant, notamment, à définir une échéance de cinq ans avant de réaliser la banalisation, à envisager un commissionnement différencié selon les réseaux et l'encours des livrets et, enfin, à placer l'affectation des res-

sources au logement social sous la protection du législateur.

Ces mesures supposent, a indiqué **M. Alain Lambert, rapporteur général**, de redéfinir, au préalable, le rôle et le statut des caisses d'épargne et de La Poste.

A cette fin, il serait nécessaire, selon lui, d'autoriser les caisses d'épargne à offrir l'ensemble des services bancaires, et de régler le problème de leur propriété en favorisant l'émergence d'un statut coopératif. A ce sujet, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a proposé que le produit du placement dans le public des parts sociales qui seraient alors émises soit versé à l'Etat et aux collectivités locales. Il a rappelé la phrase du ministre des finances en fonction à l'époque de la loi de 1990 selon laquelle «les caisses d'épargne appartiennent à la Nation». Il est temps, a-t-il conclu, d'en tirer les conséquences.

S'agissant de La Poste, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a indiqué qu'il convenait de cantonner les services financiers de cet établissement à leurs activités actuelles sans toutefois les restreindre pour des raisons tenant à l'aménagement du territoire. Il faudrait également, a-t-il dit, identifier précisément les comptes respectifs des services du courrier et des services financiers par une comptabilité analytique, voire par une filialisation comme dans de nombreux Etats de l'Union européenne. Par ailleurs, il a fait part du souhait du groupe de travail de conduire progressivement La Poste vers une fiscalité de droit commun. Enfin, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a indiqué qu'il serait souhaitable de faire de La Poste un établissement de place pour les activités qu'elle ne réalisait pas pour compte propre, telles que l'octroi de crédit.

Toujours afin d'harmoniser les conditions d'exercice du métier bancaire, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a indiqué que le groupe de travail avait considéré comme opportun de soustraire le dépôt des notaires à la concurrence et d'en confier la collecte au réseau du Trésor

(Trésor public, Poste, caisse des dépôts et consignations), faute de pouvoir réunir des conditions de sécurité satisfaisantes en cas de multiplication des dépositaires.

Enfin, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a déclaré qu'il fallait également envisager de poursuivre la banalisation des crédits réglementés. Il s'agirait en particulier d'envisager la distribution universelle des derniers crédits réglementés, tout en ménageant les transitions nécessaires, en distinguant, par exemple, la commercialisation de la gestion.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a ensuite indiqué que le troisième et dernier axe de réforme retenu par le groupe de travail consistait à changer la politique bancaire de l'Etat. S'agissant du système de prévention des crises bancaires, il a indiqué que le groupe de travail souhaitait voir cesser les recapitalisations-perfusions récurrentes des établissements non viables. A cet égard, il a indiqué qu'il serait souhaitable de changer la doctrine d'utilisation de l'article 52, premier alinéa, de la loi bancaire et de ne plus utiliser l'appel aux actionnaires de référence de façon systématique et privilégiée. L'Etat devrait également reconsidérer sa doctrine de recapitalisation systématique des banques publiques et opter plus souvent pour la fermeture ou la vente.

Dans le même ordre d'idées, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a indiqué que le groupe de travail avait estimé utile de proposer une modification de la loi bancaire afin de sanctionner, par un retrait partiel d'agrément, les établissements qui avaient bénéficié de mécanismes de solidarité et de garantie des dépôts (article 52 alinéa 2 et article 52 alinéa premier de la loi bancaire).

S'agissant de la politique de l'Etat-banquier, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a recommandé d'achever la privatisation du secteur bancaire concurrentiel. Il a également indiqué qu'il serait souhaitable de supprimer toute influence de l'Etat sur la direction et la gestion des établissements de crédit concurrentiel. Par ailleurs, il

a fait observer qu'il conviendrait d'identifier, après consultation de la place, les missions de service public que l'Etat devrait conserver en matière de crédit. Enfin, il a indiqué que le groupe de travail avait manifesté son souhait de voir gérer, de façon dépolitisée, les instruments aux mains de l'Etat, tels que les taux d'intérêt administrés.

Un débat nourri s'est alors engagé auquel ont participé **MM. Joël Bourdin, Jacques Chaumont, Marc Massion, Paul Loridant, Yann Gaillard, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Henri Torre, Claude Belot, Philippe Adnot, Emmanuel Hamel, Philippe Marini et Christian Poncelet, président.**

**M. Joël Bourdin** s'est déclaré surpris que le rapport du groupe de travail se focalise à ce point sur les caisses d'épargne et La Poste.

Il a par ailleurs regretté que la part de responsabilité du Trésor et de l'administration en général dans la crise bancaire ne soit pas suffisamment mise en avant.

S'agissant des propositions du groupe de travail, il s'est déclaré fermement opposé à la banalisation du livret A. Il a considéré qu'une telle banalisation n'était pas possible. Il s'est, en outre, déclaré profondément déçu qu'un rapport sur les banques ne porte, en définitive, que sur La Poste et les caisses d'épargne.

**M. Jacques Chaumont** s'est déclaré, pour l'essentiel, favorable aux conclusions du rapport du groupe de travail. Toutefois, il a fait valoir que la crise du secteur bancaire était avant tout la crise de la «nomenclatura» formée par la haute administration des finances. Pour lui, les inspecteurs des finances ont fini par former une «clique» qui «s'auto-protège». Afin de mettre fin à cette situation, il a estimé qu'il était nécessaire d'instituer un «cordon sanitaire» entre la haute administration et la haute finance par une réglementation plus sévère du «pantouflage». Il a également fait remarquer que les banques qui avaient le mieux réussi étaient celles qui n'avaient pas pour seule

logique le profit et qui étaient contrôlées par leurs «adhérents» comme les banques mutualistes.

Enfin, **M. Jacques Chaumont** a indiqué qu'il convenait de conserver présent à l'esprit le souci de l'aménagement du territoire. A cet égard, a-t-il dit, ou bien La Poste devenait une banque, ou bien l'Etat devait lui donner des moyens budgétaires. Mais, a-t-il ajouté, la situation actuelle n'était pas satisfaisante.

**M. Marc Massion** a interrogé le rapporteur général sur le contenu qu'il entendait donner à la filialisation de La Poste. Il a exprimé la crainte d'un démantèlement du service public à la française.

**M. Paul Loridant** a salué la qualité des travaux menés par le groupe de travail. Il s'est déclaré en faveur de l'abrogation du décret de 1937, mais à condition que cela ne se fasse pas par «ukase», et en prenant en compte le dialogue social. Il s'est, en revanche, déclaré totalement opposé à la modification de la loi Scrivener et au démantèlement de la législation consumériste, notamment en ce qui concernait la réglementation du remboursement anticipé des crédits. A cet égard, il a déclaré que la gestion actif-passif permettait déjà aux banques qui savaient le faire de se garantir, de façon satisfaisante, contre les demandes de renégociation des prêts. S'agissant de la banalisation du livret A, il a indiqué que cette évolution se traduirait par une diminution du rôle social des caisses d'épargne et de La Poste. Enfin, il a déclaré que le «métier de collecte des dépôts» qu'exerçait La Poste était radicalement différent de celui de distributeur du crédit et qu'il fallait s'attendre à de nouvelles catastrophes si on autorisait l'exploitant public à exercer ce métier.

**M. Yann Gaillard** a apporté son soutien aux travaux du groupe de travail. Il a indiqué que la question posée était fondamentale : existera-t-il demain un système bancaire français capable de se projeter à l'extérieur ? Il a souhaité qu'on ne se réfugie pas dans un «culte de l'exception française». Toutefois, il a partagé l'agacement de ses col-

lègues quant à la responsabilité dans la crise bancaire de la direction du Trésor, de l'inspection des finances et des dirigeants bancaires en général. Il a en outre indiqué que l'aspect «contrôle des banques» avait fait l'objet des travaux de la commission des finances de l'Assemblée nationale et que le groupe de travail avait souhaité respecter cette division parlementaire du travail. A cet égard, il a indiqué que le mécanisme de prévention des risques bancaires n'avait été envisagé qu'en raison de ses effets structurants sur l'économie du secteur.

S'agissant de l'aménagement du territoire, **M. Yann Gaillard** a déclaré qu'il était nécessaire de trouver un équilibre entre cet objectif et la nécessité d'assurer une concurrence saine et loyale. S'adressant à M. Joël Bourdin, il a fait observer qu'il était nécessaire de régler une fois pour toutes la question des distorsions de concurrence mises en avant, en partie à tort, en partie à raison, par l'association française des banques (AFB), il est vrai d'une manière «agaçante, contre productive et parfois pleurnicharde».

**Mme Maryse Bergé-Lavigne** a déclaré que si ce rapport pouvait apparaître comme une «machine de guerre» contre La Poste, le secteur mutualiste ou les caisses d'épargne, elle n'en voterait pas les conclusions.

**M. Henri Torre** a déclaré que l'équilibre financier de La Poste posait un problème, mais que, dans une situation de surbancaisation, il n'était pas sain de lui permettre de s'équilibrer en exerçant des activités marchandes.

**M. Claude Belot** a déclaré avoir été agacé par la «complainte» des banquiers de l'AFB. Sa conviction est que le problème du secteur bancaire n'est ni général, ni structurel, et que sans la faillite du Crédit lyonnais, il n'aurait pas été nécessaire de créer un groupe de travail. Il a encore indiqué que le problème n'était pas de maintenir ou de supprimer un privilège à La Poste ou aux caisses d'épargne et que les banques commerciales n'échapperaient pas, de toutes façons, à la concurrence étrangère. Il

a indiqué que le seul vrai problème était celui de l'aménagement du territoire et que la banque était un service public. Enfin, il a fait remarquer que la suppression du privilège des caisses d'épargne viderait la France d'une présence bancaire indispensable au regard de l'impératif de l'aménagement du territoire, sans pour autant résoudre les problèmes des banques commerciales.

**M. Philippe Marini** a souhaité rendre hommage au travail réalisé par le président du groupe de travail, M. Alain Lambert, sur un chemin semé d'embûches. Il a encore fait remarquer qu'à cet égard, il n'était assurément pas facile de dégager une doctrine autonome de la commission dans un domaine où les groupes de pression étaient très présents et où toute prise de position risquait d'être mal interprétée.

Il a ensuite fait observer que poursuivre devant la justice les dirigeants de certaines banques, aussi utile que fût cette action, ne résoudrait pas le problème de la compétitivité de nos banques au moment de la mise en place de l'Euro. A compter du 1er janvier 1999, a-t-il déclaré, la question sera de savoir comment le système bancaire français affrontera la compétition internationale. Comment les banques françaises feront-elles face aux tentatives de prise de contrôle, qui ne seront pas forcément amicales, de la part des autres banques européennes ?

A partir du moment, a-t-il ajouté, où l'on a accepté la monnaie unique, le problème pour l'Etat est de mettre ses entreprises en «ordre de bataille». Or, a-t-il encore indiqué, c'est bien la responsabilité de l'Etat que d'affirmer des objectifs, de définir une stratégie et de faire prévaloir l'intérêt général.

De ce point de vue, il s'est estimé au regret de constater que, jusqu'à présent, l'Etat avait eu une attitude de «Ponce Pilate» à l'égard du secteur bancaire. Il ne s'est pas déclaré fâché que le rapport soit plus critique vis-à-vis de l'attitude de la haute administration bien que ce durcissement ne change rien à l'analyse.

S'agissant des caisses d'épargne et de La Poste, il a souhaité que la commission fasse preuve d'une attitude valorisante et constructive, car c'est une grande force pour la France que de disposer d'un secteur mutualiste en bonne santé. De ce point de vue, il a souhaité rendre un hommage appuyé aux gestionnaires des banques mutualistes, aux «gens prudents» des caisses d'épargne, à «l'imagination» des gestionnaires du Crédit agricole et à la «pugnacité» de La Poste. Sur ce dernier sujet, il s'est déclaré choqué que l'absence d'une comptabilité analytique appropriée empêche de prendre la mesure des activités financières de l'établissement public.

Il a encore indiqué que, selon lui, ne parler que des distorsions de concurrence relevait d'une optique malthusienne et que, de ce point de vue, l'association française des banques pouvait avoir une attitude aussi malthusienne que les autres réseaux.

Il a encore indiqué que la force du Sénat était de pouvoir inscrire sa réflexion dans le long terme, sans être complaisant vis-à-vis de personne.

**M. Maurice Blin** a rappelé que la tonalité qui prévalait, il y a douze ans, était radicalement différente. Il y avait à l'époque, a-t-il expliqué, un vrai optimisme qui contrastait avec le pessimisme ambiant. Il a indiqué que les hommes politiques qui avaient voté la loi bancaire étaient loin d'imaginer les folies spéculatives des banques. Il a estimé que le procès à instruire devait être celui de l'Etat actionnaire et gestionnaire. Il a souligné que nous étions aujourd'hui face à un secteur en détresse et a constaté que certains dirigeants bancaires avaient prouvé leur incapacité, voire dans certains cas leur «indignité», à assumer leurs fonctions, mais que d'autres, au contraire, avaient «très bien travaillé».

**M. Emmanuel Hamel** a indiqué qu'il fallait éviter d'apparaître adhérer aux thèses des banques AFB, qui essaient de se disculper sur les autres réseaux des erreurs qu'elles ont elles-mêmes commises.

**M. Philippe Adnot** s'est déclaré convaincu qu'on ne pouvait pas réduire les problèmes actuels du système bancaire à l'existence de La Poste et qu'il ne pourrait pas approuver un rapport préconisant la banalisation du livret A.

**M. René Ballayer** a souhaité rendre hommage à la qualité des travaux du groupe présidé par le rapporteur général.

En réponse aux intervenants, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, s'est déclaré surpris qu'on puisse penser que le groupe de travail avait pu relayer les préoccupations de tel ou tel groupe de pression. Il a encore indiqué que si le Sénat et sa commission des finances avaient bridé leurs réflexions dans la crainte d'apparaître comme les porte-parole de l'AFB, l'analyse de la situation et des perspectives du secteur bancaire aurait été «réductrice», incomplète et, en définitive, inutile.

Il a indiqué que l'administration portait des responsabilités incontestables dans la crise du secteur bancaire mais que pour autant, consacrer 120 pages sur le sujet ne résoudrait en rien les problèmes actuels. Il a souhaité que l'on se tourne plutôt vers l'avenir.

S'agissant de l'immobilier, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a reconnu que des fautes réelles avaient été commises par les banques et qu'un certain «panurgisme» existait dans le secteur.

En réponse à **M. Marc Massion**, il a indiqué que la filialisation de La Poste, proposée par le groupe de travail, n'avait qu'un but comptable.

En réponse à **M. Paul Loridant**, il a rappelé le coût des remboursements anticipés et de la renégociation des crédits : 20 milliards de francs entre 1986 et 1988, 8 milliards de francs en 1994 et 12 milliards de francs pour l'Etat au titre des prêts d'accession à la propriété (PAP).

S'agissant de la capacité de La Poste à distribuer du crédit, il a convenu qu'il fallait être prudent, et que le

groupe de travail ne proposait pas d'élargir les possibilités actuellement reconnues à cet établissement.

En réponse à **Mme Maryse Bergé-Lavigne**, il a indiqué que le rapport ne pourrait en aucun cas être assimilé à une « machine de guerre » contre La Poste et les caisses d'épargne.

En réponse à **M. Emmanuel Hamel**, il a indiqué que la sagesse permanente du Sénat saurait prévaloir et que les propositions du groupe de travail étaient équilibrées, les sénateurs sachant mieux que quiconque l'importance qu'il convenait d'attacher à l'aménagement du territoire. Mais il a rappelé que les propositions du groupe de travail se voulaient tournées vers l'avenir.

La commission a alors **adopté les conclusions du groupe de travail** et décidé de les faire publier sous la forme **d'un rapport d'information**.

**Mardi 12 novembre 1996 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean Cluzel, vice-président.** La commission a tout d'abord procédé à l'**audition de M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, sur les crédits de son département ministériel.

Après avoir insisté sur le fait que les questions sur le logement ne se réduisaient pas à de simples données budgétaires, **M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a présenté les grandes lignes d'action de son ministère pour 1997.

Il a d'abord indiqué que le projet de budget permettrait de financer autant de prêts locatifs aidés qu'en 1996.

Il a annoncé que les prêts à taux réduit de la caisse des dépôts et consignations et les modalités de conventionnement de l'aide personnalisée au logement étaient maintenus, mais que le système d'aide, sous la forme d'une subvention budgétaire, était remplacé par une réduction de la

taxe sur la valeur ajoutée de 20,6 % à 5,5 % pour la construction de logements locatifs sociaux.

Il a précisé que, selon une simulation réalisée à partir d'un échantillon de 10.000 logements, le nouveau dispositif d'aide mis en place était aussi avantageux que l'ancien, sauf lorsque le prix des acquisitions foncières est très élevé.

Il a aussi fait remarquer que tous les prêts locatifs aidés inscrits dans le projet de loi de finances et ouvrant droit à une TVA à taux réduit seraient effectivement distribués.

**M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a ensuite souligné que l'effort en matière de réhabilitation des habitations à loyer modéré (HLM) était maintenu en 1997 puisque 120.000 primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) allaient de nouveau être financées en 1997.

**M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a par ailleurs rappelé que le prêt à taux zéro était un succès et qu'en dépit de la diminution des crédits en faveur de cette mesure, le projet de budget permettrait d'en financer autant que l'année dernière, soit 120.000, à barèmes d'accès et d'aide inchangés, essentiellement grâce à la baisse des taux d'intérêt.

Concernant la participation des employeurs à l'effort de construction (le 1 % logement), il a déclaré que les organismes collecteurs allaient apporter une contribution financière de 7 milliards de francs pour les exercices 1997 et 1998. Il a insisté sur le fait que cet apport n'avait pas été décidé de manière autoritaire mais était le résultat d'une convention d'objectifs signée le 17 septembre 1996 par l'Etat et les partenaires sociaux.

Il a ajouté que cette réforme s'accompagnerait de la création d'une union d'économie sociale du logement par un projet de loi examiné par le Sénat le 20 novembre prochain, visant à améliorer les conditions de gestion du 1 % logement. Il a aussi assuré que le 1 % logement ver-

rait ses capacités d'investissement préservées à travers deux mesures : la diminution du taux d'intérêt moyen de ses prêts de 2,5 % à 1 % et la possibilité pour l'union d'économie sociale de recourir à l'emprunt.

**M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a ensuite évoqué les aides à la personne. Il a fait remarquer que les crédits mis à leur disposition augmentaient de 8,5 % et que la réforme mise en oeuvre pour simplifier le dispositif ne constituait donc pas une remise en cause de ces aides.

Concernant l'amélioration du parc des logements anciens, **M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a indiqué que les crédits de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) étaient maintenus à 600 millions de francs pour 1997 et que les conditions pour bénéficier de déductions fiscales en cas de travaux d'amélioration du logement étaient élargies.

Toutefois, il a reconnu que les crédits de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) étaient en diminution.

**M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a ensuite présenté les mesures en faveur du logement des plus démunis. Il a tout d'abord déclaré qu'une nouvelle ligne budgétaire, dotée de 348 millions de francs, était créée pour financer les actions les plus sociales. Il a ensuite annoncé que le produit attendu de la contribution perçue sur les organismes HLM au titre des surloyers (450 millions de francs), permettra, grâce à son affectation dans un compte d'affectation spéciale, de financer les aides en faveur des personnes les plus défavorisées.

**M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a par ailleurs évoqué l'exécution du budget 1996. Il a ainsi précisé qu'il fallait distinguer entre le gel et l'annulation des crédits et que, in fine, les annulations de septembre n'amputeront les programmes physiques de 1996 qu'à hauteur de 130 millions de francs.

En conclusion, il s'est réjoui des signes de reprise dans l'immobilier avec notamment une augmentation des ventes de logements neufs. Il a toutefois souligné les difficultés persistantes qui affectent le secteur du bâtiment liées au fait que d'une part, le logement ne représente que 50 % du chiffre d'affaires de ce secteur et que, d'autre part, il existe un décalage de douze à dix-huit mois entre la reprise du logement et sa traduction dans les carnets de commande des entreprises du bâtiment.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a alors fait part de ses observations. Il a estimé que les organismes de logements locatifs sociaux devaient être davantage assurés de l'équivalence constatée entre la subvention budgétaire et l'abaissement du taux de la taxe sur la valeur ajoutée afin d'éviter toute suspension des opérations de construction.

Il s'est aussi inquiété du respect de la parole de l'Etat dans l'application de la convention d'objectifs signée avec le 1 % logement.

Il a par ailleurs évoqué l'étroite corrélation entre la construction de logements et la croissance économique, et donc la nécessité de maintenir un volume significatif d'aides à la pierre et celle de préserver un équilibre entre l'aide aux logements neufs et l'aide aux logements anciens.

**M. Christian Poncelet, président**, a demandé au ministre délégué au logement, quelle était sa position concernant le Crédit foncier et l'avenir des HLM.

**M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, après avoir rappelé que les difficultés actuelles du Crédit foncier trouvaient leur source dans la spéculation immobilière, a souligné que les mesures envisagées par le ministère de l'économie étaient dictées par le souci de préserver les intérêts des contribuables et de la place boursière de Paris.

Concernant l'avenir des HLM, **M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a indiqué que ce secteur allait bénéficier de deux mesures positives,

d'une part, la diminution du coût de l'argent à travers la baisse du taux des livrets A, et, d'autre part, l'allongement de la durée de leur dette. Il a reconnu néanmoins que les difficultés auxquelles les HLM étaient confrontées persistaient et qu'il fallait trouver un équilibre entre deux objectifs : la mixité sociale et la justice sociale.

**M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a ensuite rappelé que la réforme du 1 % logement avait été approuvée dans un accord conventionnel et qu'elle allait renforcer la légitimité des acteurs responsables de sa gestion en rendant toute leur place aux partenaires sociaux. Il a affirmé que les aides à la personne ne devaient pas hypothéquer l'aide à la pierre et a estimé que les mesures en faveur du logement ancien n'avaient pas été reconduites en raison de leur efficacité insuffisante par rapport à leur coût.

**M. Henri Collard, rapporteur spécial des crédits du logement**, a alors demandé des précisions sur le nombre de prêts à taux zéro pour l'acquisition de logements anciens, sur les mesures destinées à favoriser cette catégorie de logements, sur la création de l'union d'économie sociale, sur le dispositif du bail à réhabilitation, sur les dispositions à prendre pour améliorer le logement en milieu rural et, enfin, sur l'allocation de logement sociale (ALS) pour les étudiants.

En réponse, **M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a indiqué que 20.000 prêts à taux zéro étaient destinés à l'acquisition de logements anciens sous quotité de travaux comprise entre 20 % et 35 %. Il a rappelé que les crédits de la prime à l'amélioration de l'habitat étaient maintenus et a précisé que la réforme du 1 % logement devait bénéficier d'un vote rapide par le Parlement.

Il a aussi reconnu les difficultés spécifiques qui affectent le milieu rural en matière de logement et a évoqué la mission du député Claude Girard sur les causes et les

remèdes à apporter concernant les difficultés de construction en milieu rural.

Enfin, après avoir souligné que l'ALS des étudiants ne jouait pas véritablement le rôle d'une aide au logement, il a affirmé que ses crédits seraient progressivement transférés au ministère de l'éducation nationale.

**M. Jean-Pierre Masseret** a souligné le contraste qui existait entre l'optimisme du ministre et le scepticisme des acteurs du secteur du bâtiment. Il a demandé des explications sur les modalités de distribution des prêts locatifs aidés (PLA).

**M. Roger Besse** s'est interrogé sur les problèmes de trésorerie éventuels résultant du passage de l'aide sous forme de subvention budgétaire à l'aide sous forme de réduction de la TVA. Il s'est également interrogé sur la nature des pièces justificatives à présenter pour bénéficier des avantages fiscaux pour la rénovation de logements anciens. Il a aussi regretté que la répartition des aides au logement favorisait en règle générale le milieu urbain.

**M. Roland du Luart** a confirmé que l'efficacité du nouveau système d'aide à la construction de logements locatifs sociaux dépendait du prix des acquisitions foncières et s'est demandé si le Parlement ne pourrait pas limiter la baisse des crédits à la disposition de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

Enfin, **M. Jean Cluzel** a questionné le ministre sur les effets des dispositions visant à exonérer les plus-values d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) de capitalisation investies en titres de taux.

En réponse aux intervenants, **M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a souligné que la réforme relative aux prêts locatifs aidés ne modifiait en rien les modalités d'attribution existantes. Il a insisté sur le fait que c'étaient les factures d'entreprise et non les factures de matériaux qui devaient être exigées pour la justification de travaux de rénovation. Il a par

ailleurs reconnu les difficultés de la construction de logements sociaux en milieu rural, difficultés qui ne peuvent être réduites à une approche seulement financière.

Concernant l'acquisition de logements anciens, il a justifié la non-reconduction de la baisse des droits de mutation et la suppression de la déduction des intérêts d'emprunts par leur aspect faiblement incitatif et coûteux, alors que la maîtrise des finances publiques permet la baisse des taux d'intérêt.

La commission a ensuite procédé au vote sur les crédits du ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, III - Logement et article 92 rattaché, précédemment réservés.

**Sur proposition de M. Henri Collard, rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du ministère délégué au logement et l'article 92 rattaché.**

**Mercredi 13 novembre 1996 - Présidence de M. Christian Poncet, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1997, sur le rapport de M. Alain Lambert, rapporteur général.**

La commission a adopté sans modification l'article premier (autorisation de percevoir les impôts existants).

Puis, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a présenté l'article 2 (barème de l'impôt sur les revenus de l'année 1996 et mesures d'accompagnement), précisant qu'il correspondait à la première étape de la réforme de l'impôt sur le revenu engagée par le Gouvernement sur la période 1997-2001. Il a ajouté que l'allègement de l'impôt sur le revenu serait de 25 milliards de francs en 1997.

La commission a adopté l'article 2 sans modification.

Abordant l'examen de l'article 2 bis (aménagement du régime des sociétés pour le financement en capital

d'oeuvres cinématographiques ou audiovisuelles -SOFICA-), **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a rappelé que l'Assemblée nationale avait plafonné à 50.000 francs, contre 25 % du revenu net global en l'état actuel du droit, la réduction du revenu imposable dont bénéficient les souscripteurs de parts des SOFICA.

Le rapporteur général a indiqué que s'il approuvait l'idée de revoir le dispositif fiscal en vigueur, au regard de l'objectif d'équité, un plafonnement à 50.000 francs du montant des souscriptions déductibles du revenu imposable pourrait tarir cette importante source de financement des oeuvres cinématographiques françaises et pourrait, en outre, conduire les particuliers disposant de hauts revenus, clientèle traditionnelle des SOFICA, vers d'autres dispositions fiscalement plus avantageuses.

Le rapporteur général a ainsi proposé de supprimer l'article 2 bis et de prévoir un plafonnement égal à 25 % du revenu dans la limite de 200.000 francs, ce dispositif étant destiné à entrer en vigueur pour les revenus de 1997.

**M. Philippe Lachenaud** a souhaité connaître le montant de la dépense fiscale consentie au titre des SOFICA.

**M. Denis Badré** a pris position en faveur de la proposition du rapporteur général de relever à 200.000 francs le plafonnement du montant des souscriptions aux SOFICA déductibles du revenu, faisant observer que ce dispositif était nécessaire à la défense du cinéma français contre le cinéma américain.

**M. Henri Collard** a demandé des précisions sur la portée financière de l'amendement proposé par le rapporteur général par rapport au mécanisme aujourd'hui en vigueur ainsi qu'en comparaison du dispositif adopté par l'Assemblée nationale.

En réponse à ces intervenants, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a précisé que le coût de la dépense fiscale correspondant à la déductibilité du revenu imposable des souscriptions aux SOFICA s'était élevé à

1.150 millions de francs pour la période allant de 1985 à 1996 et à 625 millions de francs sur la période 1990-1995, dont 544 millions de francs au titre de l'impôt sur le revenu et 81 millions de francs au titre de l'impôt sur les sociétés. Il a ajouté que le mécanisme qu'il proposait représentait une dépense fiscale de l'ordre de 50 millions de francs en 1997.

Sur sa proposition, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 2 bis ainsi qu'un amendement portant article additionnel après l'article 2 bis, fixant le plafond de déductibilité des souscriptions au capital des SOFICA à 25 % du revenu net global, dans la limite de 200.000 francs.

Puis, la commission a adopté sans modification les articles 3 (allègement du premier acompte et des quatre premières mensualités de l'impôt sur le revenu), 4 (aménagement de l'abattement de 20 % appliqué aux revenus des adhérents des centres et associations de gestion agréés et aux rémunérations des personnes détenant plus de 35 % des droits sociaux de leur entreprise), et 5 (aménagement de la réduction d'impôt accordée au titre des primes d'assurance vie).

A l'article 6 (aménagement de l'abattement de 10 % sur les pensions), **M. Alain Richard** a déploré que l'économie réalisée touche au premier chef les ménages les moins favorisés. La commission a adopté cet article sans modification.

A l'article 7 (application aux indemnités de maternité du traitement fiscal des salaires), **M. Alain Richard** a tenu à exprimer l'opposition du groupe socialiste au dispositif proposé par le Gouvernement. La commission a adopté cet article sans modification.

Sur l'article 8 (maintien des conditions d'exonération et d'allègement des impôts locaux pour les ménages), **M. Alain Richard** a estimé que si la mesure proposée était inévitable à court terme pour des motifs d'ordre budgétaire, il était difficile d'envisager à plus long terme le

maintien d'une situation dans laquelle certaines personnes exonérées d'impôt sur le revenu continueront de bénéficier d'allègements de taxe d'habitation, alors que ceux-ci seront refusés à des contribuables également exonérés d'impôt sur le revenu du fait de l'allègement du barème prévu par le présent projet de loi de finances.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a regretté les effets brutaux du dispositif adopté dans le cadre de la loi de finances pour 1996 restreignant le nombre des contribuables exonérés de taxe d'habitation à proportion de la part de leur cotisation dépassant 3,4 % de leur revenu imposable.

**M. Christian Poncelet, président**, a approuvé les remarques de M. Alain Richard sur la difficulté de ne maintenir un allègement de la taxe d'habitation que pour les contribuables aujourd'hui exonérés d'impôt sur le revenu ou n'acquittant qu'une faible cotisation à ce titre, cependant que les contribuables nouvellement exonérés d'impôt sur le revenu en application de la réforme du barème continueront d'être imposés à la taxe d'habitation au taux normal.

Puis, la commission a adopté sans modification l'article 8 ainsi que l'article 8 bis (augmentation de la part de la participation de l'employeur à l'acquisition de titres de restaurant exonérée de l'impôt sur le revenu).

Présentant l'article 9 (réduction de 33,33 % à 19 % du taux de l'impôt sur les sociétés pour les petites et moyennes entreprises renforçant leurs fonds propres), **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a indiqué que l'Assemblée nationale avait adopté un amendement permettant de porter à une réserve spéciale la fraction des bénéfices imposée au taux de 19 %. Estimant que telle qu'adoptée par les députés cette disposition n'était pas très contraignante, il a soumis à la commission un amendement visant à rendre obligatoire l'incorporation au capital de la réserve spéciale au cours de l'exercice suivant le

troisième et dernier exercice ayant bénéficié du taux réduit de 19 %.

La commission a adopté cet amendement et l'article 9 ainsi modifié.

Puis, elle a adopté sans modification l'article 9 bis (cession de droits sociaux) et l'article 9 ter (généralisation de l'exonération d'imposition forfaitaire sur les sociétés à l'ensemble des groupements d'employeurs).

La commission a examiné l'article 10 (réduction du taux de la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux travaux de construction de logements locatifs sociaux).

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a jugé de la plus haute importance que les constructeurs sociaux soient convaincus de la neutralité financière de la réforme contenue dans cet article, précisant qu'il y allait de la reprise de la construction neuve, de la croissance de l'économie française et donc de l'emploi. Il a estimé qu'à cet égard trois garanties devaient être apportées par le Gouvernement.

En premier lieu, le maintien de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, aujourd'hui applicable aux opérations financées en prêts locatifs aidés (PLA).

En deuxième lieu, la possibilité pour les investisseurs personnes physiques d'acquérir au taux de 5,5 % des logements construits par un promoteur ayant lui-même bénéficié du taux réduit de TVA, à l'instar de la faculté aujourd'hui ouverte aux personnes physiques d'acquérir des logements conventionnés selon le régime du PLA.

En troisième lieu, la stricte équivalence financière entre l'application de la taxe à la valeur ajoutée pour livraison à soi-même à 5,5 %, et l'ancien régime de subvention égal à 12 % de l'opération.

Puis, le rapporteur général a présenté deux amendements destinés à répondre à ces difficultés : le premier, de précision, a pour objet de prévoir que les logements construits sous le régime de la TVA à 5,5 % bénéficieront

de l'exonération de 15 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties, comme c'est le cas actuellement des logements financés par PLA ; le second est destiné à amener le Gouvernement à clarifier deux aspects, à savoir la garantie que les logements sociaux financés par prêts du Crédit foncier et cédés à des investisseurs pourront bénéficier de la mesure et l'assurance donnée aux constructeurs que la réforme est neutre au regard des avantages qui leur sont aujourd'hui consentis.

**M. Paul Loridant** a estimé que la mesure proposée allait dans le bon sens, mais a souhaité obtenir trois précisions. Il a demandé si, en premier lieu, le taux réduit de TVA bénéficierait également aux opérations d'acquisition-amélioration. Il a souhaité savoir, en deuxième lieu, si les opérations en cours restaient placées sous le régime de l'exonération sur 15 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Enfin, il a demandé si l'Etat compensait l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties neuves.

**M. Alain Richard** a tout d'abord manifesté ses réticences face au passage d'un système dans lequel la collectivité verse une prime à la construction après examen du dossier présenté par l'investisseur à un système de déduction fiscale automatiquement accordée.

Sans nier la neutralité globale de l'opération consistant à remplacer le mécanisme du PLA par celui d'une TVA à taux réduit, il a jugé que, dans le détail, le passage d'un régime à un autre pouvait créer un désavantage, notamment chaque fois que le poids relatif de la charge foncière dans le coût de l'opération apparaît élevé. Il a également regretté que les opérations d'acquisition-amélioration ne soient pas couvertes par le nouveau dispositif, faisant observer que cette absence d'extension se faisait au détriment des zones rurales, et donc de l'aménagement du territoire.

Estimant que l'année 1997 sera ponctuée d'incidents liés à la mise en oeuvre de cette réforme, il a estimé en

conclusion que le Gouvernement devait différer sa décision d'une année et engager une concertation plus profonde avant de tenter d'appliquer un dispositif qui, s'il est bon sur le principe, mérite encore d'être affiné.

**M. Henri Collard** a regretté qu'à l'occasion de la réforme proposée par le Gouvernement, le régime applicable à la construction neuve soit distingué de celui en vigueur pour l'acquisition-amélioration.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a déploré le fait qu'en regard de la baisse de la taxe à la valeur ajoutée sur la construction d'immeubles sociaux, on constate une diminution des primes versées par l'Etat au titre des prêts locatifs aidés.

Répondant aux différents intervenants, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a précisé que la substitution du taux réduit de TVA à l'ancien mécanisme de prime ne s'appliquait qu'au secteur de la construction neuve et, qu'en conséquence, le secteur de l'acquisition-amélioration continuait, comme par le passé, à bénéficier d'un régime de prêts locatifs aidés associé à une aide de l'Etat. Il a ajouté que l'exonération de 15 ans de taxe foncière sur les propriétés bâties restait en vigueur pour les opérations en cours.

Le rapporteur général a ensuite exprimé son hostilité à toute idée d'un report de la réforme, mais a reconnu que celle-ci ne serait pas neutre pour certaines opérations, notamment celles caractérisées par le coût élevé de la charge foncière. Il a estimé qu'en réponse à ces situations, le ministre du logement pourrait disposer de crédits lui permettant d'apporter chaque fois une réponse adéquate.

Puis, la commission a adopté chacun des deux amendements proposés par le rapporteur général ainsi que l'article 10 ainsi modifié.

Après une demande de précision de **Mme Maryse Bergé-Lavigne**, la commission a adopté l'article 10 bis (reconduction du taux super-réduit de TVA applicable aux ventes d'animaux vivants de boucherie).

Présentant l'article 10 ter (assujettissement à la TVA des prestations de télécommunications dans le pays du preneur), **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a expliqué que cette disposition, issue d'un amendement de l'Assemblée nationale, était justifiée par le fait que les prestations de télécommunications pouvaient être délocalisées et que certains gros consommateurs de prestations téléphoniques, comme les salles de marché des banques, avaient intérêt à rechercher un prestataire qui ne leur facture pas de TVA, c'est-à-dire un opérateur situé dans un Etat extérieur à l'Union européenne.

Puis, la commission a adopté, sans modification, l'article 10 ter.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a alors présenté un amendement portant article additionnel après l'article 10 ter, qui tend à soumettre au taux réduit de TVA de 5,5 % le bois de chauffage à usage domestique.

**M. Jacques-Richard Delong** a exprimé sa très grande satisfaction à l'égard de cet amendement.

Puis, la commission a adopté l'amendement portant article additionnel après l'article 10 ter.

Elle a ensuite adopté, sans modification, l'article 11 (aménagement de la contribution annuelle sur certains logements à usage locatif).

Après l'article 11, elle a examiné trois amendements présentés par le rapporteur général.

Elle a adopté un premier amendement, portant article additionnel après l'article 11, tendant à rendre effective la possibilité de déduire du revenu foncier, à leur valeur réelle, les primes d'assurance pour risques de loyers impayés.

Présentant le deuxième amendement, le rapporteur général a indiqué qu'il avait pour objet de relever le plafond d'imputation des déficits fonciers sur le revenu global de 70.000 francs à 100.000 francs, et qu'il était conforme à la proposition de loi que la commission avait adoptée au

printemps 1993 et que l'actuel ministre de l'économie et des finances avait, en son temps, cosignée.

**M. Alain Richard** a fait observer qu'autant le groupe socialiste était favorable à l'adoption du précédent amendement qui constitue, en effet, un dispositif de vérité des prix, autant il ne pouvait pas approuver cette deuxième proposition qui va à l'encontre du principe de progressivité de l'impôt sur le revenu.

Le rapporteur général a enfin décrit son troisième amendement portant article additionnel après l'article 11, indiquant qu'il avait pour objet de fixer les modalités de sortie du régime de réduction de 35 % des droits départementaux et de la taxe additionnelle régionale sur cession d'immeubles d'habitation, en prévoyant que l'acheteur éventuel pourra bénéficier de l'abattement dès lors que les parties se seront engagées, au 31 décembre 1996, dans le cadre d'un avant-contrat.

Il a défendu sa proposition en arguant du fait que, dans le droit actuellement en vigueur, la fiscalité applicable résultait de la diligence de tiers -en l'occurrence les banques et les mairies- et non de critères objectifs.

**M. Alain Richard** a qualifié de texte de bon sens l'amendement proposé par le rapporteur général, et a demandé que le rapport de la commission dresse un bilan des effets de la réduction de 35 % des droits de mutation sur les immeubles d'habitation, exprimant des doutes sur l'efficacité de cette mesure.

**M. Christian Poncelet, président**, a rappelé que la commission avait d'emblée émis des doutes sur l'efficacité de ce dispositif.

**M. Philippe Adnot** a demandé des précisions sur les modalités de mise en oeuvre de la réduction de 35 %.

**M. Philippe Marini** a rappelé que le dispositif, adopté voici un an et demi, était une mesure conjoncturelle et que son impact était difficilement prévisible à l'époque. Il a estimé que la médiocrité du résultat obtenu

était due non pas à la mesure elle-même, mais au comportement des acteurs économiques. Il a enfin jugé excellente la proposition du rapporteur général.

**M. Roland du Luart** a souhaité connaître la portée de la notion d'avant-contrat utilisée dans l'amendement.

**M. Henri Collard** s'est interrogé sur le coût du dispositif de sortie proposé par le rapporteur général.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a indiqué que le rapport de la commission contiendrait une analyse des effets de la mesure de réduction de 35 % sur le volume des transactions dans les immeubles anciens.

Estimant que son impact avait certainement été faible pendant la première année d'application, il a indiqué que cependant l'annonce de l'arrivée à son terme du dispositif avait sans doute provoqué depuis le début du second semestre 1996 un sursaut du marché. Il a ajouté que cette observation était une incitation à l'adoption de son amendement.

Il a également précisé que tel qu'il était rédigé, le mécanisme qu'il proposait devait faire l'objet d'une compensation intégrale par l'Etat selon des modalités identiques à celles mises en oeuvre jusqu'à présent.

Puis, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a assuré que la notion d'avant contrat recouvrait tant les compromis de vente que les promesses de vente.

La commission a alors adopté le troisième amendement du rapporteur général portant article additionnel après l'article 11.

Elle a ensuite examiné l'article 12 (aménagement du mode de calcul de la valeur ajoutée retenue pour le plafonnement de la taxe professionnelle des entreprises louant des biens à des sociétés appartenant à un même groupe).

Le rapporteur général a indiqué qu'il présentait deux amendements sur ce texte, le premier d'ordre rédactionnel précisant que les loyers qui seraient rendus non déductibles de la valeur ajoutée du locataire sont uniquement

ceux qui se rapportent à des biens entrant dans la base d'imposition de la taxe professionnelle de l'entreprise locataire, ce qui exclut notamment les redevances sur des biens incorporels, tels les brevets, ainsi que les loyers afférents aux contrats d'une durée n'excédant pas six mois et les loyers versés au titre de la sous-location auprès d'une entreprise membre du même groupe.

Le rapporteur général a indiqué que son second amendement tendait à permettre aux entreprises, qui donnent des biens en location, de déduire de leur valeur ajoutée les dotations aux provisions et aux amortissements se rapportant à ces biens, afin d'établir une symétrie avec l'obligation faite à l'entreprise locataire d'ajouter les loyers versés à sa valeur ajoutée.

**M. Philippe Adnot** s'est interrogé sur la portée du premier amendement présenté par le rapporteur général, faisant observer que les pratiques visées par ce texte sont celles auxquelles se livrent certaines entreprises pour réduire leurs bases d'imposition à la taxe professionnelle.

**M. Alain Richard**, approuvant le second des deux amendements présentés par le rapporteur général, s'est opposé à la philosophie du premier, estimant que la valeur ajoutée prise en compte pour le calcul du plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle devait être globale et non pas modulée en fonction d'éléments n'entrant pas dans la base d'imposition de la taxe professionnelle.

Il a estimé qu'était ainsi indirectement posée la question de la réforme de la taxe professionnelle. Il s'est déclaré favorable à la prise en compte de l'amortissement pour le calcul de l'assiette imposable. Il a fait observer qu'en effet les sociétés disposant de plusieurs entreprises seraient de plus en plus amenées à intégrer un élément d'amortissement dans leur assiette d'imposition à la taxe professionnelle en pratiquant des cessions de biens à l'intérieur du groupe, alors que cette démarche ne pourrait pas être utilisée par les entreprises ne disposant que d'un seul établissement.

**M. Roland du Luart** a souhaité connaître le coût des mesures proposées par le rapporteur général.

Répondant à **M. Philippe Adnot**, le rapporteur général a assuré que le contenu du premier de ses deux amendements ne modifiait pas la définition des bases taxables de taxe professionnelle, mais se limitait à aménager la définition de la valeur ajoutée utilisée pour le calcul du plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle.

Il a concédé qu'il conviendrait d'éclaircir la définition de la valeur ajoutée et a regretté que le Parlement ne dispose pas des premiers éléments lui permettant d'évaluer la portée de la nouvelle cotisation minimale de taxe professionnelle égale à 0,35 % de la valeur ajoutée.

Puis, la commission a adopté ces deux amendements et l'article 12 ainsi modifié.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 13 (actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune).

Présentant l'article 14 (modification des tarifs des taxes intérieures de consommation sur les produits pétroliers et sur le gaz naturel), **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a précisé que ce dispositif maintenait l'écart de taxation actuel entre le gazole d'une part, et d'autre part le super sans plomb et l'essence.

Il a regretté que le Gouvernement ait décidé de maintenir le statu quo sur cette question alors que le rapport demandé en 1995 par le Parlement montrait clairement que rien ne justifiait l'avantage fiscal actuel en faveur du gazole, que la France était le seul pays de l'Union européenne à connaître un tel écart, et que les arguments invoqués par la commission les années précédentes restaient valables, s'agissant en particulier de la rapide «dieselisation» du parc automobile.

**M. Philippe Marini** a souligné le fait que le rapport demandé voici un an par le Parlement au Gouvernement validait les approches de la commission, notamment celles

concluant à la nécessité d'un resserrement progressif des taux applicables au gazole et aux autres carburants.

**MM. Jacques-Richard Delong et Philippe Marini** ont jugé que cependant la question du traitement particulier réservé au parc automobile diesel n'était pas exclusivement concentrée sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers, mais touchait également à la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, plus simplement appelée vignette. Ils ont demandé que des mesures soient également prises pour resserrer les écarts constatés sur le prix de la vignette entre les différents types de moteur.

**M. Roland du Luart** s'est inquiété du manque de clarté du message envoyé par le Gouvernement à travers le projet de loi de finances pour 1997. Se déclarant favorable à la réduction du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, il a affirmé son hostilité à l'égard d'un relèvement de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

Il a fait valoir trois séries d'arguments à l'appui de cette position : la majoration de la TIPP donne en effet le sentiment que le Gouvernement « reprend d'une main ce qu'il a donné de l'autre » ; ensuite, la France présente la caractéristique d'avoir l'essence la plus taxée d'Europe ; enfin la tendance continue à l'augmentation de la fiscalité pétrolière s'effectue au détriment des petits pompistes et joue finalement contre l'objectif d'aménagement du territoire.

**M. Alain Richard** s'est interrogé sur la probabilité que le Gouvernement dépose un amendement sur l'article 14 afin de tenir compte des revendications présentées par les chauffeurs routiers à M. le Premier ministre.

Il s'est également inquiété des modalités pratiques de mise en oeuvre d'une détaxe au profit des chauffeurs routiers dans le cadre d'un resserrement progressif de l'écart entre les taxations respectives du gazole et des autres carburants.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne** a souhaité obtenir des éléments d'information sur le prix de revient du carburant utilisé par les agriculteurs dans le cadre de leur exploitation.

**M. Roger Besse** s'est élevé contre l'augmentation prévue par l'article 14 soulignant le fait qu'il allait défavoriser encore un peu plus les départements ruraux enclavés dans lesquels le coût du carburant est plus élevé qu'ailleurs. Il a estimé, qu'en conséquence, le dispositif du Gouvernement était contraire aux objectifs d'aménagement du territoire.

Emettant des remarques similaires à celles de **M. Roger Besse**, **M. Philippe Adnot** a jugé que la seule solution pour rapprocher la fiscalité du gazole de celle applicable aux autres carburants était d'orienter à la baisse la TIPP de façon à ne plus défavoriser les régions enclavées.

Répondant aux différents intervenants, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a affirmé que l'article 14 ne contrevenait en rien aux préoccupations d'aménagement du territoire et n'accroissait pas les déséquilibres géographiques.

S'agissant du point soulevé à la fin de l'intervention de **M. Alain Richard**, il lui a suggéré d'interroger le Gouvernement sur ses intentions en matière d'instauration d'une détaxe pour les transporteurs routiers, faisant toutefois observer qu'il existait d'ores et déjà un dispositif de ce type en Italie, et qu'en tout état de cause la mise en place d'un tel mécanisme supposait un accord de la Commission de Bruxelles.

Il a ajouté que les mesures issues des discussions entre les transporteurs routiers et le Premier ministre, **M. Alain Juppé**, n'avaient pas d'effet budgétaire en 1997, mais uniquement sur les cinq années suivantes.

En réponse à **Mme Maryse Bergé-Lavigne**, le rapporteur général a indiqué que les dispositions du projet de loi de finances ne prévoyaient aucun changement au régime

en vigueur pour la taxation des carburants utilisés par les agriculteurs. Il a ensuite exprimé des doutes sur la possibilité de suivre la voie préconisée par M. Philippe Adnot, consistant à réduire la taxe intérieure sur les produits pétroliers, dès lors que celle-ci rapporte annuellement 150 milliards de francs à l'Etat.

Puis, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a abondé dans le sens des remarques de MM. Philippe Marini et Jacques-Richard Delong et a confirmé que les avantages conférés au diesel concernaient non seulement la fiscalité des carburants, mais également celle des véhicules à travers la vignette, la taxe sur les cartes grises et la taxe sur les véhicules des sociétés. Il a précisé que la puissance fiscale des moteurs diesel était ainsi inférieure de 30 % à celle des moteurs essence, ce qui conduit à une véritable iniquité, certaines petites voitures à essence étant beaucoup plus fortement taxées que des grosses voitures diesel.

Le rapporteur général a proposé que la commission adopte donc un amendement portant article additionnel après l'article 14, tendant à ce que le Gouvernement remette un rapport sur ce sujet et recherche une plus grande neutralité dans le calcul de la puissance fiscale des voitures.

Après intervention de **M. Christian Poncelet, président**, la commission a ainsi adopté sans modification l'article 14, puis, après l'article 14, un amendement portant article additionnel demandant au Gouvernement de présenter au Parlement un rapport sur l'instauration d'une plus grande neutralité dans le calcul de la puissance fiscale des véhicules à moteur.

La commission a ensuite examiné l'article 14 bis nouveau (aménagement de la taxe hydroélectrique).

En réponse à une demande de précision de **M. Philippe Marini**, le rapporteur général a précisé que cet article, issu d'un amendement adopté à l'initiative de deux députés, avait pour objet d'exonérer les titulaires

d'ouvrages hydroélectriques, d'une puissance inférieure à 8.000 kilovolts ampères -au lieu de 4.500 kilowatts actuellement- du paiement de la taxe sur les ouvrages hydroélectriques. Il a ajouté que cette mesure ne visait que les opérateurs les plus modestes.

La commission a adopté sans modification l'article 14 bis et a maintenu la suppression de l'article 15 (validation d'impositions contestées pour un motif d'incompétence territoriale des agents), cette dernière disposition devant être renvoyée en deuxième partie du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale.

La commission a ensuite adopté l'article 16 (affectation du produit de la cotisation minimale de taxe professionnelle au budget général de l'Etat), modifié par un amendement de portée rédactionnelle.

Puis, elle a examiné l'article 17 (étalement du paiement du solde de la compensation des pertes de ressources résultant de la réduction des droits de mutation à titre onéreux).

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a rappelé que cet article prévoyait l'étalement sur trois exercices, 1997, 1998 et 1999, du versement par l'Etat aux départements et aux régions du solde de la compensation, qui aurait dû être acquittée en totalité avant le 15 mars 1997, au titre de la réduction des droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation instituée par la première loi de finances rectificative pour 1995.

Il a soumis à la commission un amendement répartissant le financement de ce solde, non plus sur trois exercices, mais sur deux, à raison d'un tiers en 1997 et des deux derniers tiers en 1998.

La commission a adopté cet amendement et l'article 17 ainsi modifié.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 17 bis et 17 ter (modalités des transmissions entre vifs effectuées entre grands-parents et petits-enfants),

après que le rapporteur général eut indiqué que les deux dispositifs proposés étaient justifiés par les imperfections rédactionnelles, soulignées à l'époque par la commission, du texte soumis, voici un an, par le Gouvernement au Parlement.

Puis, la commission a maintenu la suppression de l'article 18 (compensation des exonérations de taxe professionnelle prévues par le projet de loi relatif au pacte de relance pour la ville), ce dispositif ayant finalement été inséré dans la loi relative au pacte de relance pour la ville.

Elle a adopté l'article 19 (aménagement du mécanisme de gestion des recettes provenant de l'écrêtement des départements «surfiscalisés»), modifié par deux amendements de portée rédactionnelle.

A l'article 20 (aménagement du mécanisme de compensation de la réduction pour embauche et investissement), **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a présenté un amendement étendant le bénéfice de la compensation totale des pertes de recettes liées à la réduction de taxe professionnelle pour embauche et investissement, d'une part, aux communes bénéficiaires, la pénultième année, des attributions du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France et, d'autre part, aux départements bénéficiaires, la pénultième année, de la dotation de fonctionnement minimale intégrée à la dotation globale de fonctionnement. Il a également précisé que l'Assemblée nationale avait obtenu la suppression pure et simple du dispositif inséré dans cet article par le Gouvernement, tendant à opérer une ponction de 1,6 milliard de francs sur la compensation versée aux collectivités locales au titre de la réduction pour embauche et investissement.

**M. Roland du Luart** a rappelé l'opposition absolue de son groupe à toute idée de rétablissement de ce dispositif de ponction.

Le rapporteur général l'a assuré du fait que non seulement il n'était pas prévu d'aller dans ce sens, mais qu'en

outre l'amendement qu'il proposait à la commission permettait d'améliorer le régime aujourd'hui en vigueur.

Puis, la commission a adopté cet amendement et l'article 20 ainsi modifié.

**Après l'article 20, M. Alain Lambert, rapporteur général**, a proposé à la commission un amendement portant article additionnel tendant à rendre bénéficiaires du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) les groupements de communes pour les travaux de voirie entrant dans leur champ de compétences.

**M. Philippe Adnot**, tout en soulignant l'avancée permise par cet amendement, a regretté que les attributions du FCTVA aux groupements de communes ne soient pas étendues à l'ensemble des travaux d'équipement réalisés sur le patrimoine des communes membres.

**M. Christian Poncelet, président**, a fait observer que le texte proposé par le rapporteur général avait le mérite de pouvoir être accepté par le Gouvernement et qu'il paraissait plus sage de s'en tenir là pour l'instant.

La commission a alors adopté cet amendement portant article additionnel après l'article 20.

Après une remarque de **M. Alain Richard**, la commission a également adopté l'article 21 (régime fiscal des charges exceptionnelles affectant France Telecom), ainsi que les articles 22 (contribution de France Telecom au financement du service public de l'enseignement supérieur des télécommunications) et 23 (taxes pour la délivrance, la gestion et le contrôle des autorisations nécessaires à l'exercice d'une activité dans le secteur des télécommunications).

Elle a maintenu la suppression de l'article 24 (revalorisation des redevances d'exploitation auxquelles sont assujettis les exploitants d'installations nucléaires).

Puis, la commission a examiné l'article 24 bis (aménagement du régime de déductibilité des loyers afférents aux véhicules loués).

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a proposé à la commission un amendement visant à aligner le régime de déductibilité des loyers afférents aux véhicules loués sur celui de l'amortissement des véhicules acquis directement par les entreprises.

En réponse à une question de **M. Alain Richard**, il a indiqué qu'il disposerait d'informations sur le coût de l'aménagement qu'il suggère à la commission lors de la séance publique.

La commission a alors adopté cet amendement et l'article 24 bis ainsi modifié.

Elle a ensuite procédé à l'examen de l'article 24 ter (suppression du droit de timbre sur les effets de commerce).

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a proposé à la commission d'adopter un amendement à cet article, supprimant les dispositions se rapportant à l'article du code général des impôts lui-même supprimé par l'article 24 ter.

La commission a adopté l'amendement et l'article 24 ter ainsi modifié.

La commission a ensuite adopté l'article 24 quater (institution d'une contribution exceptionnelle sur les excédents financiers résultant de la collecte de la participation des entreprises à la formation en alternance), modifié par un amendement de portée rédactionnelle.

Elle a adopté sans modification les articles 25 (dispositions relatives aux affectations), 26 (modification des taux de la taxe de sûreté et de sécurité due par les entreprises de transport public aérien), 27 (modification du tarif de la taxe de péréquation due par les entreprises de transport public aérien), et 28 (prélèvement exceptionnel sur France Telecom).

La commission a également adopté l'article 29 (modification de la contribution des organismes collecteurs du 1 % logement au financement des aides à l'accession à la propriété), modifié par un amendement de portée rédac-

tionnelle, après que **M. Alain Lambert, rapporteur général**, eut indiqué que la séance publique serait l'occasion de rappeler au Gouvernement l'attachement de nombreux membres de la commission au 1 % logement.

Puis, la commission a adopté sans modification les articles 30 (affectation d'une partie de la fiscalité sur le tabac à la caisse nationale d'assurance maladie), 31 (actualisation des taux de la taxe sur les huiles perçue au profit du BAPSA), 32 (évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes) et 33 (équilibre général du budget).

**Elle a enfin adopté l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances pour 1997 ainsi amendée.**

La commission a ensuite procédé, **sur le rapport de M. Alain Richard, rapporteur spécial**, à l'examen des crédits des **services financiers**.

**M. Alain Richard, rapporteur spécial**, après avoir rappelé que les crédits examinés s'élevaient à près de 46 milliards de francs, a indiqué qu'ils servaient pour l'essentiel à financer les services déconcentrés du ministère de l'économie et des finances. Il a précisé que, de ce point de vue, la réduction des effectifs envisagée l'an prochain, d'une ampleur certaine, poserait, si elle devait être reconduite à l'avenir, des problèmes d'engorgement des services susceptibles de gêner, en particulier, les mutations géographiques. Une telle évolution nécessiterait une redéfinition des missions assignées à ces services. Il a alors souhaité donner à ses propos quelques illustrations.

Il a jugé que, d'ores et déjà, les services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, dotés pourtant d'agents qualifiés, n'employaient pas ceux-ci au mieux en les affectant à des tâches de pure constatation, alors que cette direction est soumise aux défis de la surveillance des marchés. Il s'est demandé si dans ces conditions, des mesures ne devraient

pas être prises rapidement pour éviter les recouvrements des missions assurées par cette direction générale et par la direction de la comptabilité publique en matière de marchés publics.

Evoquant les services de la direction générale des impôts, il a relevé que malgré d'indéniables progrès réalisés notamment dans le domaine des travaux d'assiette, il n'était pas sûr que l'orientation donnée à la politique du personnel ne se traduise pas par une stagnation, voire une régression, des performances réalisées dans la lutte contre la fraude fiscale. Il a rappelé que les droits redressés en 1995 à ce titre s'étaient élevés à 55 milliards de francs.

Il a ensuite indiqué que le réseau du Trésor public composé de petites unités disséminées sur l'ensemble du territoire risquait lui-même de pâtir des évolutions en cours et qu'une réforme de l'implantation des Recettes des finances était en cours qui se traduirait par la fermeture d'une quarantaine de postes. Ayant souligné la complexité des missions du réseau du Trésor public, il a jugé que celle-ci imposait aux services des investissements significatifs en termes de formation et de soutien aux unités locales, et s'est interrogé sur la cohérence de ces contraintes et des moyens mis en place.

Enfin, le rapporteur spécial a appelé l'attention de la commission sur les problèmes posés par certaines pratiques budgétaires.

Il a d'abord insisté sur les difficultés de lecture du budget des services financiers provenant des modifications administratives intervenant en cours d'exécution.

Puis, il a précisé que tant la pratique des rattachements de fonds de concours que l'existence de crédits extrabudgétaires semblaient, juridiquement et financièrement, contestables.

Il s'est alors déclaré résolu à ce que les difficultés pendantes soient levées et s'est inquiété que l'esquisse de solution dégagée l'an dernier pour les crédits extrabudgétaires avec l'article 110 de la loi de finances pour 1996

n'ait pas été respectée par le Gouvernement. Il a indiqué que, moyennant une prise de contact sur ce sujet avec celui-ci, il serait envisageable d'améliorer la situation par amendement au projet de loi de finances pour 1997.

Un large débat s'est alors ouvert.

**M. Jean-Philippe Lachenaud** a exprimé des doutes sur l'effort de maîtrise des personnels réellement engagé, estimant en particulier que les gains de productivité réalisés par l'institut national de la statistique et des études économiques ou encore l'adaptation des tâches des douanes n'avaient probablement pas entièrement été explorés.

**M. Emmanuel Hamel** a interrogé le rapporteur spécial sur la répartition des baisses d'effectifs des juridictions financières.

**M. Paul Loridant** a considéré que le développement des missions du ministère de l'économie et des finances affectait gravement la légitimité même du mouvement de réduction des emplois de ce ministère.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a demandé au rapporteur spécial de mener une réflexion sur les moyens à mettre en oeuvre pour améliorer les travaux d'évaluation des dispositifs budgétaires et leur transmission à la représentation nationale.

**M. Christian Poncelet, président**, ayant rappelé que la pérennisation du prélèvement de 0,4 %, justifié au moment de son instauration par le coût des travaux d'évaluation des bases d'imposition locales n'avait plus de sens à l'heure où ces travaux sont achevés, s'est demandé si cette mesure rentrait dans la réflexion du rapporteur spécial sur la clarification financière du budget des services financiers.

En réponse à **M. Jean-Philippe Lachenaud**, le rapporteur spécial a considéré qu'une réduction supplémentaire des effectifs du ministère déboucherait sur la question du calibrage des missions confiées à celui-ci et de ses

structures, et a déclaré ne pas partager entièrement les analyses de l'orateur concernant l'institut national de la statistique et des études économiques, en raison en particulier de la proximité du recensement, ou la douane, exposée à une modification de ses missions, fortement consommatrice de moyens humains.

Ayant indiqué à **M. Emmanuel Hamel** que les réductions d'effectifs dans les juridictions financières concerneraient essentiellement leurs personnels administratifs, le rapporteur spécial a partagé le jugement exposé par **M. Paul Loridant**, selon lequel un hiatus existait entre l'essor des missions du ministère et la réduction de ses moyens, tout en soulignant que la représentation nationale était peu à même, du fait des modifications administratives apportées en cours d'année, de juger complètement au stade de l'examen de la loi de finances initiale la portée des mesures proposées.

Puis, il a indiqué à M. Alain Lambert, rapporteur général, son souci de répondre à la réflexion à laquelle celui-ci l'avait invité, et à M. Christian Poncelet, président, que le prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux entrait bien dans le cadre des problèmes posés par les rattachements de fonds de concours, rappelant à ce propos l'illogisme d'une solution aux termes de laquelle une partie de ce prélèvement était considérée comme une recette du budget général, l'autre étant traitée comme un fonds de concours.

La commission a alors **adopté les crédits des services financiers.**

Enfin, la commission a nommé **M. Alain Lambert** comme **rapporteur** sur la **proposition de résolution n° 47 (1996-1997)** tendant à créer une commission d'enquête sur la situation du groupe **Thomson** et les conditions de sa privatisation.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi sous la présidence de M. François Trucy, secrétaire, puis de M. Christian Poncelet, président, la commission a exa-

miné les crédits de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration ; I - Aménagement du territoire, sur le rapport de M. Roger Besse, rapporteur spécial.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a tout d'abord souligné l'importance de la politique d'aménagement du territoire pour la préservation de l'activité et de la vie au sein des régions peu favorisées de France.

A cet égard, il a regretté que les crédits demandés au titre de l'aménagement du territoire pour 1997 soient en baisse de 15,45 % en ce qui concerne les moyens de paiement pour s'établir à 1,67 milliard de francs et de 26,41 % pour les autorisations de programme, qui reviennent à 1,49 milliard de francs.

Il a rappelé qu'en outre, cette forte diminution des crédits avait été «anticipée» en 1996 par l'arrêté d'annulation du 26 septembre 1996.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a souligné qu'ainsi, depuis deux ans, une politique considérée, il y a peu de temps encore, comme une ardente obligation avait subi une baisse cumulée de près de 26 % de ses moyens de paiement.

Il a cependant considéré qu'avant d'émettre un jugement définitif sur ce budget, il convenait d'analyser ses différents aspects dans la mesure où cette baisse des crédits recouvrait différents problèmes.

Abordant en premier lieu les crédits de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a noté que la dotation prévue pour 1997 baissait de 3,14 % pour revenir à 91,6 millions de francs.

Il a expliqué que cette réduction portait en grande partie sur le budget du réseau de la DATAR à l'étranger dont les dépenses de personnel et de fonctionnement font l'objet d'une révision de services votés de 2,5 millions de francs, soit une baisse d'environ 6 %.

Le rapporteur spécial a, en deuxième lieu, présenté la diminution sensible des crédits prévus au titre de la prime d'aménagement du territoire.

Il a souligné que les crédits prévus en 1997 pour cette prime connaissaient une réduction de plus de 53 % par rapport à 1996, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme, ramenant leur montant respectif à 155 millions de francs et 250 millions de francs.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a cependant indiqué qu'il fallait, pour comprendre cette «amputation» des crédits affectés à cette prime, tenir compte de l'existence d'une masse considérable de reports de crédits accumulés depuis plusieurs années.

En troisième lieu, le rapporteur spécial a procédé à l'analyse des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), dont il a rappelé qu'il regroupait 85 % du montant des moyens de paiement de ce budget, soit 1,42 milliard de francs et 83 % de ses autorisations de programme, soit 1,23 milliard de francs.

Après avoir rappelé que ce fonds avait été institué par l'article 33 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, pour regrouper six fonds qui apparaissaient distinctement jusqu'en 1994 dans le budget de l'aménagement du territoire, il a indiqué que les crédits inscrits en 1997 pour ce fonds, s'inscrivaient en baisse de plus de 8 % par rapport à 1996.

Il a souligné que cette réduction des moyens du FNADT s'expliquait largement par le report d'un an de l'échéance des contrats de plan Etat-Région.

Il a noté que, malgré les explications du Gouvernement, il ne fallait pas se dissimuler que l'objectif de ce report d'un an était, surtout, de diminuer le montant des crédits annuels qui auraient dû être engagés au titre des contrats de plan Etat-Région en 1997 et en 1998.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a relevé qu'au total, depuis 1995, les crédits d'intervention du FNADT avaient diminué de près de 30 %, tandis que les subventions d'équipement s'étaient réduites de 19 % en crédits de paiement et de près de 38,5 % en autorisations de programme.

Au terme de cette analyse, il a observé que l'évolution du budget de l'aménagement du territoire apportait, comme en 1996, une contribution plus que proportionnelle à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Dans ces conditions, il a déploré le contraste entre cette déflation des moyens et les discours volontaristes qui avaient accompagné l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Au sein de ce budget en baisse, il a cependant tenu à faire la différence entre l'analyse des crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT) et celle des crédits inscrits au titre du FNADT.

S'agissant de la PAT, il a considéré que l'exercice 1997 traduisait une volonté d'apurement de la gestion de cette prime, pour laquelle subsistait une masse très importante de crédits reportés d'année en année en raison d'une sous consommation chronique.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a rappelé que le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration avait indiqué, lors de son audition, que les réserves financières de la PAT seraient mobilisées en 1997 et 1998, afin de permettre un niveau de financement de cette prime au moins égal au niveau moyen des cinq dernières années.

S'agissant du FNADT, le rapporteur spécial a en revanche relevé que depuis 1995, l'érosion régulière des crédits ramènerait les moyens financiers de ce fonds à un niveau inférieur à ceux dont disposaient, avant la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les six fonds que celui-ci avait regroupés.

Il a insisté sur ce point en soulignant que les «amputations» subies par le FNADT constituait une remise en cause de l'effort budgétaire engagé après le vote de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué que cette orientation restrictive était confirmée par l'absence de dotation du fonds de gestion de l'espace rural (FGER), inscrit au budget de l'agriculture, dans le projet de loi de finances.

Il a en conséquence souhaité que les perspectives de renforcement des moyens budgétaires inscrits pour 1997, au titre du FNADT et du FGER, soient confirmées.

Dans cette perspective, il a considéré qu'en ce qui concernait le FNADT, il fallait assurer, au minimum, un maintien en francs courants des dotations inscrites à ce fonds par rapport à 1996, ce qui impliquait de prévoir l'inscription de 125 millions de francs supplémentaires à ce titre pour 1997. Il a précisé que l'annonce par le Gouvernement du report en 1997 de 70 millions de francs de crédits, «dégelés» sur le budget de 1996, constituait une première étape salutaire.

En ce qui concerne le FGER, il a précisé que celui-ci avait bénéficié de l'inscription de 100 millions de francs au cours de la discussion à l'Assemblée nationale, prélevés sur le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Il a ensuite signalé que la dotation de ce fonds devrait encore être complétée, à hauteur de 100 millions de francs supplémentaires, grâce à un report de crédits dégelés sur l'exercice 1996, amenant ainsi le niveau potentiel de ses crédits à 200 millions de francs.

Par ailleurs, **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, s'est félicité de la volonté, exprimée par le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, de maintenir un équilibre entre la politique de la ville et l'action en faveur du monde rural.

Il a noté que le renforcement du dispositif d'exonération sur douze mois des cotisations sociales patronales applicable aux embauches dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), figurant dans la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, constituait une preuve tangible de cette bonne volonté.

Le rapporteur spécial a signalé à ce sujet, qu'en tenant compte de ces mesures nouvelles, le Gouvernement évaluait le coût budgétaire en année pleine de l'ensemble des mesures d'exonérations applicables aux ZRR à environ 1,2 milliard de francs.

Il a ensuite salué la perspective du «plan pour l'avenir du monde rural», annoncé par le Gouvernement et qui est destiné à satisfaire l'objectif, fixé par l'article 61 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, d'assurer aux habitants des ZRR des conditions de vie équivalentes à celles ayant cours sur les autres parties du territoire.

Enfin, il a indiqué que le schéma national d'aménagement et de développement du territoire, prévu par la même loi, devrait être discuté au Parlement dans le courant du premier semestre 1997.

Au total, **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a considéré que si les perspectives tracées par le Gouvernement pour l'aménagement du territoire en 1997 lui paraissaient positives, il convenait cependant de traduire cette volonté en actes et en crédits.

**M. Henri Collard** s'est associé aux propos du rapporteur spécial pour regretter le contraste existant entre l'esprit qui avait accompagné l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et la baisse des crédits de ce budget. Il s'est en outre inquiété du caractère restrictif des critères retenus pour délimiter les zones de revitalisation rurale (ZRR).

**M. François Trucy** a pour sa part souhaité obtenir des informations sur le rôle du réseau de la DATAR à l'étranger.

En réponse aux intervenants, **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, s'est engagé à soulever les problèmes posés par la délimitation des ZRR au cours de la discussion budgétaire, puis a indiqué que la vocation du réseau de la DATAR à l'étranger était d'inciter des entreprises étrangères à investir en France.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de **réserver son vote sur les crédits de l'aménagement du territoire**, afin de permettre au Gouvernement de confirmer, avant l'ouverture de la discussion du projet de loi de finances en séance publique, le renforcement des moyens financiers du budget de l'aménagement du territoire.

Puis, la commission a examiné les **crédits du commerce extérieur**, sur le **rapport de Mme Mayse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a tout d'abord indiqué que les crédits du commerce extérieur ne constituaient pas à proprement parler un budget, au sens d'un fascicule budgétaire. A cet égard, elle a précisé que les crédits consacrés aux différentes actions de soutien de l'Etat au commerce extérieur recouvraient trois aspects différents.

Elle a indiqué que le premier aspect des crédits du commerce extérieur concernait les crédits, figurant au sein du budget des services financiers, attribués à la direction des relations économiques extérieures, service administratif chargé de conduire la politique commerciale extérieure.

Le rapporteur spécial a ensuite rappelé que le deuxième volet des crédits du commerce extérieur était constitué par les crédits afférents aux dispositifs d'aide à la prospection et à l'implantation commerciale, inscrits au budget des charges communes, le troisième aspect de ces crédits concernant les procédures liées aux grands contrats, présentées en partie dans le budget des charges communes et dans des comptes spéciaux du Trésor.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a noté que dans le projet de loi de finances pour 1997, les

crédits de cet ensemble représentaient 5,52 milliards de francs, en diminution de 25,5 % par rapport aux 7,41 milliards de francs figurant dans le budget initial de 1996. Elle a cependant précisé que cette baisse recouvrait en réalité trois tendances différentes.

Elle a souligné que la première tendance tenait à la confirmation de la rigueur financière appliquée aux réseaux publics et parapublics d'appui à l'exportation, dont les crédits connaissaient une baisse de plus de 3 % par rapport aux données du budget voté de 1996, revenant ainsi à 1,25 milliard de francs.

Dans cet ensemble, elle a tout d'abord indiqué que le service de l'expansion économique voyait ses crédits diminuer de 2,63 %, soit une baisse de 26 millions de francs. Elle a souligné que cette baisse était imputée dans sa quasi-totalité sur les postes d'expansion économique.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a précisé que la décroissance de leurs effectifs se poursuivait, le projet de budget prévoyant la suppression nette de 29 emplois de contractuels en 1997, après une suppression de 10 emplois de même nature en 1996.

Elle a ensuite relevé que cette diminution touchait aussi les crédits d'informatique et de télématique, les frais de fonctionnement courant ainsi que le programme d'acquisitions immobilières.

S'agissant des organismes parapublics, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a noté que le processus de fusion engagé par le Gouvernement se traduisait par une importante diminution des crédits qui leur étaient attribués.

Elle a relevé que le montant global des subventions accordées à ces organismes par l'Etat pour 1997 accusait - à structure constante - un recul de 13,2 % par rapport aux crédits de 1996, soit une baisse supérieure à 36,5 millions de francs.

Dans cet ensemble, elle a constaté que les crédits du centre français du commerce extérieur (CFCE) subissaient «l'ajustement» le plus fort avec une diminution de 15,8 %, en 1997, tandis que les crédits attribués au comité français des manifestations et économiques (CFME) et à l'agence pour la coopération technique industrielle et économique (ACTIM), dont la fusion devrait être effective au 1er janvier 1997, connaissaient une baisse de 10 % de leur dotation.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a par ailleurs indiqué que les 43 millions de francs, prévus pour la «modernisation des organismes de soutien au commerce extérieur», étaient en réalité destinés à couvrir, à hauteur de 30 millions de francs, la mise en oeuvre d'un plan social au CFCE, ainsi que le financement de la réduction des effectifs du futur ensemble formé par l'ACTIM-CFME, pour un montant de 13 millions de francs.

Abordant les dispositifs d'aide à la promotion et l'implantation commerciale, qui mobilisent 479,5 millions de francs, en légère baisse de 1,32 % par rapport au montant des crédits prévus pour 1996, le rapporteur spécial s'est félicité du recentrage de ces procédures en faveur des petites et moyennes entreprises.

A cet égard, elle a rappelé que les trois principaux dispositifs qui concourent à cet objectif étaient l'assurance prospection, dont l'objet est d'aider l'exportateur à faire face à ses dépenses de prospection sur les marchés étrangers et de l'indemniser en cas d'insuccès commercial, les crédits du comité de développement extérieur (CODEX) qui permettent d'accorder une avance financière, sans intérêt et remboursable après cinq ans, à des PME ayant un projet d'implantation commerciale ou industrielle, porteur d'exportations, ainsi que différentes aides accordées aux petites et moyennes entreprises dans le cadre du volet «commerce extérieur» des contrats de plan Etat-Régions.

Elle a ensuite abordé l'allègement du coût des procédures liées aux grands contrats, dernier aspect des crédits

du commerce extérieur. Le rapporteur spécial a indiqué à ce sujet que ces diverses procédures ne devraient entraîner en 1997 qu'une charge budgétaire de 3,8 milliards contre un coût de 5,62 milliards de francs prévu pour 1996. Elle a souligné que cette évolution recouvrait en réalité des mouvements contrastés.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a tout d'abord noté un accroissement d'un milliard de francs de la charge des procédures gérées par la banque française du commerce extérieur (BFCE) pour le compte de l'Etat au titre des crédits export et de la gestion des accords de consolidation. S'agissant du régime d'assurance crédit géré par la compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) pour le compte de l'Etat, le rapporteur spécial a souligné qu'il devrait quant à lui rester équilibré en 1997 comme en 1996 du fait de la réorientation des exportations françaises vers les pays solvables.

Concernant le compte spécial du trésor n° 903-17 «Prêts du Trésor pour la consolidation de dettes envers la France» -qui retrace l'exécution des accords conclus avec les gouvernements étrangers au titre des dettes commerciales- elle a relevé que sa charge nette devenait négative, à hauteur de 600 millions de francs, en raison des réaménagements de dettes, dont les principaux bénéficiaires, seront à nouveau en 1997 les quatre plus grands pays de la zone franc (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire et Gabon).

Elle a souligné que de façon générale, les moyens consacrés au commerce extérieur dans le cadre de l'aide publique au développement, connaissait une baisse continue des moyens budgétaires qui, jointe à l'effet contraignant des règles de l'OCDE, avait conduit le Gouvernement à reformuler la procédure des protocoles, en regroupant au sein d'un «fonds d'aide aux études et au secteur privé» (FASEP), l'ensemble des procédures d'intervention en amont des projets.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a ensuite présenté ses principales observations.

Tout d'abord, elle a souhaité apporter quelques nuances aux chiffres records de l'excédent commercial français. Constatant que si les excédents extérieurs enregistrés depuis 1992 traduisaient, incontestablement, les importants progrès réalisés par les exportateurs français, leur niveau exceptionnel, en 1995 et probablement en 1996, étaient en partie dû à une moindre progression des importations que de celle des exportations.

Sur le plan sectoriel, elle a noté que les résultats de 1995 résultaient très largement pour 1995, des performances du secteur industriel civil, qui a progressé de près de 16 milliards de francs pour atteindre 53,7 milliards de francs. A cet égard elle a souligné qu'avec 108 appareils vendus en 1995 (après 106 en 1994), les ventes d'Airbus avaient représenté 43 milliards de francs. Sur le plan agricole, elle a relevé que l'excédent agro-alimentaire avait enregistré en 1995 une progression de 6,2 milliards de francs, pour s'établir à 50,8 milliards de francs.

Sur le plan géographique ensuite, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a noté la relative stabilité des orientations de notre commerce extérieur. Rappelant que l'Union européenne, élargie à quinze membres, représentait près de 63 % de nos exportations, elle a souligné que dans l'OCDE, la France avait enregistré une forte détérioration de son déficit avec les Etats-Unis, qui sont devenus notre premier déficit bilatéral, devant le Japon, où la progression de nos ventes a permis de réduire de plus de 10 milliards de francs le déséquilibre de nos échanges depuis 1991. Elle a enfin signalé la progression de nos exportations avec l'Asie en développement rapide.

S'agissant des tendances du premier semestre 1996, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a noté une certaine prolongation des caractéristiques de l'année 1995. Elle a souligné que le solde agro-alimentaire s'était encore accru par rapport à son niveau de 1995, tandis que l'excédent sur les biens d'équipement professionnels s'était légèrement réduit et que se dégradait notre

facture énergétique. Elle s'est enfin félicité de l'amélioration de la situation de nos échanges avec l'OCDE.

S'agissant des organismes d'appui au commerce extérieur, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a présenté le plan de redéploiement des postes d'expansion économique.

Elle a relevé que la redéfinition des priorités géographiques du commerce extérieur allaient en effet se traduire par un plan de redéploiement d'une partie des moyens du service de l'expansion économique de la zone OCDE vers les pays émergents, afin d'y renforcer la présence des entreprises françaises, dont les parts de marché sont souvent très inférieures à celles de nos principaux concurrents. Elle a précisé que pour atteindre cet objectif, 210 emplois seraient progressivement redéployés au cours de la période 1996-1999.

Elle a signalé que les principaux mouvements d'ouverture et de fermeture concernant les postes d'expansion économique en 1996 concernaient les postes de Porto au Portugal, de Leipzig en Allemagne et de Suva dans les îles Fidji qui avaient d'ores et déjà été fermés, tandis que des implantations, souvent légères, avaient été ouvertes à Sarajevo en Bosnie et à Bakou en Azerbaïdjan, ou engagées à Wuhan en Chine, à Bangalore en Inde et au Cap en Afrique du Sud.

S'agissant de la réforme des organismes parapublics (CFCE, CFME et ACTIM), **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a regretté que l'objectif de simplification et de mise en place progressive d'un guichet unique, se traduise par une importante diminution des crédits et des effectifs de ces trois organismes.

Au total, malgré son approbation du renforcement du soutien aux PME ou du principe d'une modernisation des structures, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, s'en est remise à la sagesse de la commission pour l'adoption de ce budget.

La commission a alors **décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du commerce extérieur.**

Enfin la commission a procédé à l'examen des **crédits des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat et des articles rattachés 90 et 91**, sur le rapport de **M. René Ballayer, rapporteur spécial.**

**M. René Ballayer, rapporteur spécial**, a tout d'abord indiqué que les crédits du ministère des petites et moyennes entreprises (PME), du commerce et de l'artisanat constituaient un budget modeste de 435,8 millions de francs en réduction sensible de 15,6 % par rapport à 1996. Il a fait remarquer que le recul des moyens des services (- 0,3 %) était inférieur à celui des moyens d'intervention, qui diminuaient de 18,6 % notamment pour l'action économique représentant 52 % des crédits du ministère. Le secteur de l'artisanat proportionnellement plus aidé est donc le plus touché par ces mesures de réduction.

S'agissant des prêts bonifiés aux artisans, le rapporteur spécial a précisé que le taux de bonification avait été aligné sur celui des agriculteurs, passant de 1,25 % à 3,5 %. Le nombre de prêts disponibles sera égal à celui de 1996.

**M. René Ballayer, rapporteur spécial**, a ensuite souligné qu'au-delà des crédits budgétaires, des concours et interventions publics de toute nature prolongeaient l'action de l'Etat en faveur du commerce et de l'artisanat. S'agissant des fonds d'intervention, il a rappelé l'action du fonds d'intervention pour la sauvegarde et la restructuration des activités commerciales et artisanales (FISAC) dont la dotation pour 1997 sera de 300 millions de francs, égale à celle de 1996. Ces crédits permettront au FISAC de poursuivre l'essentiel de ce qui fait l'intervention du fonds : la rénovation des halles et marchés, les opérations de restructuration et de rénovation du commerce et de l'artisanat (ORAC), les programmes «1000 villages», «Coeur de pays» et «Centre 2000».

Le rapporteur spécial a, par ailleurs, évoqué les actions plus larges qui contribuent à développer les structures commerciales et artisanales. Il s'agit, tout d'abord, du plan PME-Artisanat annoncé en novembre 1995, et dont les mesures mises en oeuvre s'articulent autour de quatre grands axes : le financement, les relations avec l'administration, la concurrence et la régulation de l'équipement commercial.

Le rapporteur spécial a ensuite rappelé que le Parlement avait voté au cours de l'année 1996 trois lois importantes pour le secteur du commerce et des métiers : la loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme de l'apprentissage, la loi n° 96-588 du 1er juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales et la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.

Pour conclure, le rapporteur spécial a formulé trois observations.

Il a tout d'abord souligné qu'il ne fallait pas juger l'action des pouvoirs publics à la seule aune des crédits budgétaires, les dernières réformes législatives ou réglementaires constituant une preuve de la mobilisation sans précédent des pouvoirs publics en faveur du secteur du commerce et de l'artisanat.

Le rapporteur spécial a ensuite regretté que les crédits du FISAC soient pour cette année restés stables et n'aient pu ainsi compenser la baisse des crédits budgétaires. En tout état de cause, il a souligné qu'il faudrait éviter que des prélèvements exceptionnels soient opérés, comme en 1991, 1993 et 1995, au profit de l'Etat sur la taxe sur les grandes surfaces qui alimente le FISAC.

Enfin, le rapporteur spécial s'est félicité de la parution, dans les délais prescrits par la dernière loi de finances, du rapport retraçant l'effort financier de l'Etat en faveur des PME. Cette synthèse donne la mesure réelle de l'engagement de l'Etat. Hors budget du commerce et de l'artisanat, cet effort s'est élevé, en 1996, à un total de plus

de 17 milliards de francs, aides budgétaires et dépenses fiscales confondues.

Après les interventions de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, et de **MM. Denis Badré, François Trucy et Roland du Luart**, le rapporteur spécial a précisé que la réforme du mode de financement des chambres des métiers était toujours à l'étude. Par ailleurs, il a souligné que les pouvoirs publics se préoccupaient de lutter contre l'utilisation du dépôt de bilan comme mode de gestion. Pour ce qui est de l'implantation en France de magasins de location-vente d'origine anglo-saxonne, le rapporteur spécial a souligné que la préoccupation du Gouvernement était d'améliorer l'information des consommateurs sur le prix total payé par ce dernier, eu égard notamment à la clientèle visée par ces magasins. Enfin, le rapporteur spécial a approuvé l'idée de prendre en compte pour le calcul du taux de l'usure la baisse actuelle des taux d'intérêt.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les articles rattachés 90 et 91.

Il a indiqué le que l'article 90 modifiait la taxe sur les grandes surfaces pour financer l'action de soutien aux stations services en milieu rural.

A propos de l'article 91 qui relève, comme chaque année, le montant maximum du droit fixe de la taxe pour frais de chambres des métiers, le rapporteur spécial a signalé que l'augmentation prévue pour 1997 (+ 1,7 %) était raisonnable.

La commission a alors **décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat ainsi que les articles 90 et 91.**

**Judi 14 novembre 1996 - Au cours d'une première séance tenue sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Roland du Luart, vice-président, la**

**commission a procédé à l'examen, sur le rapport de M. Denis Badré, rapporteur spécial, de l'article 32 du projet de loi de finances pour 1997 fixant le montant du prélèvement sur recettes au profit du budget européen.**

Le rapporteur spécial a souligné l'imprécision des évaluations portant sur le prélèvement en rappelant que l'année dernière celui-ci avait été estimé à 89 milliards de francs alors qu'il devrait en réalité s'élever à 82,5 milliards de francs.

Il a alors précisé que le prélèvement représentait près de 6 % du budget national, deux fois et demi le budget du ministère de l'agriculture et six fois celui des affaires étrangères.

Puis, il a observé que la détermination de la contribution française échappait largement au Parlement puisqu'elle résulte de la combinaison d'une programmation financière des dépenses décidée jusqu'à présent en dehors de lui et de l'application du système de ressources de la Communauté résultant de la décision du 31 octobre 1994.

Cependant, il a souligné que la vigilance du Sénat lui avait permis malgré une transmission tardive de l'avant-projet de budget cette année de donner son sentiment sur les corrections nécessaires à apporter au projet de la commission et d'affirmer son opposition à la proposition émanant de celle-ci de réviser les perspectives financières encadrant l'exercice budgétaire.

Il s'est félicité que les observations alors produites aient pu influencer sur la définition du projet de budget européen et a remarqué que ce précédent démontrait que lorsqu'une impulsion était donnée, des économies pouvaient être trouvées.

Evoquant le système des ressources propres du budget communautaire, il a jugé que celui-ci était insuffisamment européen, les vraies ressources propres ne représentant plus que 18 % du total tandis que les autres ressources

étaient improprement qualifiées de «propres» et devaient plutôt être considérées comme des contributions des Etats-membres permettant de solder le budget européen. Il s'est alors inquiété des risques inhérents à un système où le montant des contributions nationales dépend de la sincérité des évaluations réalisées par chacun des assiettes sur lesquelles elles sont assises.

Le rapporteur spécial, après avoir rappelé que le budget communautaire était pour moitié un budget agricole et pour une autre moitié un budget d'intervention, a détaillé les évolutions portant sur les dépenses communautaires prévues pour 1997.

A cet égard, il a indiqué :

- s'agissant des dépenses agricoles, que leur montant était contenu grâce à la consommation des marges de manoeuvre accumulées dans le passé et que si l'évolution vers un rapprochement des prix européens et des cours mondiaux devait se poursuivre, s'offriraient alors de nouvelles perspectives pour la politique agricole commune ;

- s'agissant des crédits d'actions structurelles, que leur sous-consommation s'élevait désormais à une année de crédits de paiement et que l'évaluation de leur impact demeurait lacunaire ;

- s'agissant des dépenses correspondant aux politiques internes, qu'un réel effort devait être entrepris pour en rendre la conception et la consommation plus européennes ;

- s'agissant des dépenses extérieures, que le rapprochement des crédits consacrés à la politique méditerranéenne de l'Europe et aux pays d'Europe centrale et orientale observé cette année, pour souhaitable que soit l'attention consacrée par l'Europe à ses frontières méridionales, ne devait pas traduire l'abandon de la priorité donnée à l'élargissement de l'Europe aux pays d'Europe centrale et orientale.

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a alors conclu son intervention en rappelant que si la France contribuait au budget européen, elle en recevait aussi des versements si bien que sa contribution nette s'élevait à un peu moins de 20 % du prélèvement sur recettes et situait notre pays au deuxième rang des contributeurs nets, loin derrière l'Allemagne.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a souhaité obtenir des précisions sur le rythme comparé de la croissance du prélèvement sur recettes et du PIB. Puis il a demandé au rapporteur spécial de s'attacher à analyser l'impact du budget européen sur l'équilibre économique de l'Europe estimant qu'il s'agissait là, dans une période d'assainissement budgétaire, et alors que l'Europe a un réel besoin de convergence réelle des économies de ses Etats-membres, d'une question primordiale.

**M. René Ballayer** a souhaité savoir si le rapporteur spécial avait noté une meilleure lisibilité du budget européen par rapport à l'année dernière.

**M. Alain Richard**, après avoir exprimé son accord avec certaines conclusions du rapporteur spécial, a rappelé que les défauts d'exécution du budget communautaire relevaient intégralement de la responsabilité des Etats nationaux. Il a alors souhaité que la commission puisse prochainement recevoir le commissaire européen chargé du budget ainsi qu'un représentant du Gouvernement français afin que soient clarifiées les responsabilités de chacun dans l'exécution du budget communautaire.

**M. François Trucy** a insisté sur l'importance du phénomène de baisse des vraies ressources propres du budget communautaire.

**M. Maurice Blin**, après avoir souligné que la maîtrise des dépenses agricoles ne permettait pas de réduire le volume de la dépense communautaire du fait de l'augmentation des fonds structurels, s'est inquiété de la diminution de la part des crédits prévus à ce titre versée à la France.

**M. Emmanuel Hamel** a dit son étonnement devant l'importance prise par les retards d'exécution du budget européen et s'est interrogé sur les suites données par la commission européenne aux observations souvent très critiques de la Cour des Comptes européenne.

**M. Paul Loridant** a demandé au rapporteur des précisions sur les mesures prises pour lutter en France contre la fraude au budget communautaire.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a noté que les informations données par le rapporteur spécial confirmaient utilement que le solde des relations financières de notre pays avec la communauté se dégradait.

**M. Roland du Luart**, a insisté pour que la lutte contre les fraudes au budget communautaire soit partout également poursuivie et s'est demandé si les projets de relance européenne par les grands travaux ne devraient pas connaître une nouvelle impulsion.

En réponse aux intervenants, **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a d'abord indiqué que, succédant à une période de hausse de la part du prélèvement européen dans le PIB, depuis 1994 celle-ci était stabilisée et qu'il était pleinement sensible à l'appel du rapporteur général à un examen très attentif de l'impact économique du budget européen.

Il a ensuite estimé que si des progrès avaient été réalisés cette année à travers la rupture avec la tendance observée d'accroissement immodéré des dépenses, il ne devait s'agir là que d'une étape et que des progrès ultérieurs pourraient être favorisés par une mobilisation de l'ensemble des rapporteurs des parlements nationaux en ce sens.

Evoquant la lutte contre la fraude, il a souhaité que la mise en place récente en France de l'instance de coordination et de lutte contre la fraude aux fonds communautaires puisse permettre d'en accroître l'efficacité et soit copiée par les autres Etats-nationaux.

Il a alors estimé que les fonctionnaires communautaires ne devaient pas se sentir seuls en charge de l'exécution du budget communautaire et qu'une meilleure mobilisation des administrations nationales pourrait être de nature à les y inciter.

Puis, il a observé que la diminution de la part des crédits d'actions structurelles revenant à la France s'expliquait certes par une croissance de volume de ces crédits plus rapide que celle de la part revenant à notre pays, du fait en particulier de l'augmentation des fonds destinés à notre partenaire allemand, mais aussi par une mauvaise mobilisation par notre administration des fonds à vocation agricole ou rurale.

Après avoir à l'unanimité souhaité que la commission puisse auditionner prochainement les responsables européens et français de l'exécution du budget européen, la commission a **approuvé l'article 32 du projet de loi de finances pour 1997.**

Au cours d'une seconde séance, tenue sous la présidence de M. Christian Poncelet, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances,** sur les modalités du passage à l'euro.

**M. Christian Poncelet, président,** a indiqué que l'importance du sujet traité l'avait conduit à élargir cette audition à la commission des affaires étrangères, à la commission des affaires économiques et à la délégation du Sénat pour l'Union européenne, et à l'ouvrir à la presse.

Dans un propos introductif, **M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances,** a rappelé les principales étapes qui ont précédé le sommet de Dublin et rappelé qu'en 2002, l'euro sera utilisé, concrètement, par tous les Français.

Il a insisté sur le fait que le passage à la monnaie unique constituait une «étape fondamentale» de la construction européenne et souligné l'importance de la

monnaie européenne pour donner un poids aux ambitions légitimes des Européens.

Il s'est fait le défenseur des «critères de Maastricht» qui ne sont pas, selon lui, des inventions technocratiques, mais un code de bonne conduite destiné à assurer la convergence des politiques économiques européennes. Il a indiqué que la France respectait, pour l'instant, quatre des cinq critères et que la détermination dont elle ferait preuve, alliée aux résultats obtenus, constituerait le meilleur moyen de faire entendre sa voix. Il a ajouté qu'avec ou sans les critères de convergence, il était de toute façon indispensable d'assainir la situation de nos finances publiques.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances**, a ensuite indiqué que, forte de sa crédibilité monétaire retrouvée depuis le sommet de Cannes, la France avait su, avec constance et sans ostentation, contribuer à la mise en place d'un mécanisme qui succèdera, le moment venu, au système monétaire européen (SME).

S'agissant du pacte de stabilité, dont il a rappelé que la paternité revenait à M. Théo Waigel, il a indiqué que ce pacte constituait, en quelque sorte, le «règlement de copropriété» de la future Union monétaire.

Concernant le conseil de stabilité, le ministre de l'économie et des finances a indiqué que cette instance devrait permettre aux responsables politiques de prendre la place naturelle qui leur revenait dans la conduite de la politique monétaire européenne, afin de déterminer la parité externe de la monnaie. Mais il a reconnu que cette idée ne recueillait pas encore l'assentiment de tous nos partenaires.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances**, a émis le souhait que les Français parviennent à une «conscience collective» européenne sur la nécessité de la monnaie unique et qu'ils se gardent d'attiser des «débats théologiques stériles». L'objectif, a-t-il indiqué, est

avant tout de mettre notre pays en situation de tirer le plus grand profit du passage à la monnaie unique.

De ce point de vue, il a fait observer que la première préoccupation du Gouvernement consistait à faire en sorte que nos entreprises soient en mesure de se préparer, très en amont, au passage à l'euro car l'anticipation est la clé du succès.

La seconde préoccupation, a-t-il ajouté, est de ne laisser personne au bord du chemin, car l'euro n'est pas l'affaire des puissants, mais bien l'affaire de tous. C'est pour cette raison que le Gouvernement a mis en place un plan de communication et que le ministère des finances a constitué en son sein une «mission euro» destinée à assurer la coordination de l'ensemble des administrations concernées par le passage à la monnaie européenne.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a indiqué que l'opinion publique redoutait que la volonté de mettre en place la monnaie unique n'ait des effets, par trop récessifs, sur la conjoncture économique. Par ailleurs, il a estimé que les parlementaires craignaient une perte de la maîtrise des instruments de la politique économique. Puis, il a interrogé le ministre sur le point de savoir si le Gouvernement avait ou non l'intention de proposer une politique économique européenne qui aille au-delà de la simple convergence des politiques nationales. Enfin, il a interrogé le ministre sur le rôle qu'il conviendrait d'assigner, le cas échéant, au conseil de stabilité.

En réponse, **M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances**, a précisé que la baisse des taux d'intérêt avait d'ores et déjà permis une réduction des frais financiers et que la monnaie unique n'aurait pas pour effet de détruire l'autonomie des politiques budgétaires. S'agissant du conseil de stabilité, il a indiqué que cette instance aurait en charge la détermination de la valeur externe de la monnaie, détermination qu'il n'était pas question de confier à la future Banque centrale européenne.

**M. Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères**, a rappelé que la délégation du Sénat pour l'Union européenne s'était penchée sur les modalités de passage à la monnaie unique et que ses réflexions s'étaient concrétisées dans une proposition de résolution. Il a ensuite interrogé le ministre sur le nouveau mécanisme de change européen et la marge de manoeuvre dont disposerait la France en cas de fluctuations importantes des monnaies de ses partenaires qui n'auraient pas adopté l'euro.

En réponse, **M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances**, a insisté sur l'absolue nécessité d'aboutir à un cadre monétaire stable afin d'assurer la prospérité de notre économie. A cet égard, il a indiqué que lorsque l'euro entrerait en vigueur, la France serait en mesure de maîtriser les deux-tiers de «l'aléa monétaire» pesant sur son commerce extérieur, soit 92 % du produit intérieur brut. Il a, par ailleurs, estimé que le «SME bis» ne pourrait être «finalisé» que lorsque la Banque centrale serait mise en place. Il a ensuite indiqué qu'une décision collective des Etats ayant en partage la monnaie européenne serait nécessaire pour autoriser un pays à faire partie du SME bis.

S'agissant des dévaluations, **M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances**, a indiqué que celles-ci ne constituaient pas la preuve d'un succès économique et qu'il n'avait jamais vu un pays se réjouir de procéder à une dévaluation.

Par ailleurs, il s'est déclaré ne pas être convaincu par l'opportunité de quantifier les «circonstances temporaires exceptionnelles» permettant d'échapper aux pénalités applicables en cas de non respect des conditions du pacte de stabilité. Il serait très imprudent, selon lui, d'arrêter un chiffre unique pour tout le monde. Il a encore indiqué que les allemands avaient évoqué le chiffre de 2 %, mais que, dans le cas de la France, ce critère n'aurait jamais trouvé lieu à s'appliquer dans le passé. C'est pourquoi il lui est

apparu nécessaire de faire émerger un compromis sur ce point.

**M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne**, a tenu à rappeler que la délégation avait présenté une proposition de résolution qui serait examinée très prochainement par la commission des finances de la Haute assemblée. Il également souhaité que cette proposition de résolution fasse l'objet d'un large débat en séance publique.

**M. Maurice Schumann** a ensuite interrogé le ministre sur la question de savoir comment empêcher les dévaluations compétitives des pays qui ne feront pas partie du SME bis. Il a soulevé la question de la consultation populaire sur le passage en phase III et s'est déclaré surpris que dans l'exposé préliminaire du ministre, la question du chômage n'ait pas été abordée. S'agissant du conseil de stabilité, il a souhaité savoir comment empêcher la Banque centrale de prononcer des sanctions contre les pays faisant partie de l'euro et ne respectant pas les critères de stabilité. Enfin, au sujet des «circonstances exceptionnelles» il a souhaité savoir qui serait compétent pour en juger.

En réponse, **M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances**, a indiqué concernant les dévaluations compétitives, qu'il avait demandé à nos partenaires européens de prendre des mesures afin de définir un cadre contraignant prenant la forme d'un versement en monnaie nationale des concours européens.

Sur la consultation du pays par voie de référendum, avant le passage à la troisième phase de l'union monétaire, il a rappelé qu'une telle consultation avait déjà eu lieu et que nous étions désormais engagés dans un processus que l'on ne pouvait plus interrompre. Sur la question du chômage, il a indiqué que le but de la monnaie unique, n'était pas autre chose que l'emploi et que pour réduire le chômage nous avons besoin de stabilité monétaire, stabilité que la monnaie unique était en mesure de nous appor-

ter, au moins en ce qui concerne les échanges intra-européens. Le vrai gage de notre réussite, a-t-il ajouté, réside dans notre capacité à procéder à des réformes structurelles, la monnaie n'étant rien d'autre que le reflet de la santé économique d'un pays.

S'agissant des sanctions il a clairement indiqué que celles-ci seraient prises non par la Banque centrale européenne, mais bien par le pouvoir politique.

**M. Denis Badré** a interrogé le ministre sur le pacte de stabilité dont il a vivement critiqué le nom - trop proche de celui d'austérité - et la teneur, exclusivement budgétaire. Selon lui, limiter la mise en place de l'euro à un «règlement de copropriété» constituerait une erreur. Il s'est également déclaré choqué que l'on puisse admettre que le produit des sanctions infligées aux pays ayant en partage la monnaie unique puisse bénéficier à des pays ne l'ayant pas adopté.

**M. François Trucy** a interrogé le ministre sur la force de l'euro par rapport au dollar et au yen.

**M. Paul Loridant** a indiqué que le pouvoir politique avait déjà renoncé au pouvoir monétaire au profit de la banque centrale, et qu'avec le pacte de stabilité, il était en train de renoncer au pouvoir budgétaire. Il a interrogé le ministre sur la finalité de l'euro, finalité uniquement économique ou également politique, et sur le rôle d'une Banque centrale - stabilité des prix ou contribution au bien être social. Il a encore demandé au ministre si la conversion en euros des prêts contractés en monnaie nationale donnerait lieu, au profit des banques, à des frais de dossier. Enfin, il a souhaité que le Parlement français soit consulté sur le passage à la troisième phase de l'union monétaire, à l'instar du Parlement allemand.

**M. Roland du Luart** a demandé au ministre s'il était envisageable, une fois la monnaie unique mise en place, de laisser flotter l'euro par rapport au yen ou au dollar.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne** a souligné le «déficit démocratique» des décisions concernant la monnaie

unique. Elle a interrogé le ministre sur la composition et les pouvoirs du conseil de stabilité.

**M. Christian de la Malène** s'est déclaré ne pas être convaincu de la capacité de la France à conserver une politique économique autonome après la mise en place de la monnaie unique. Il a estimé qu'il ne pourrait y avoir de monnaie sans lien étroit avec le politique et qu'il faudrait nécessairement franchir le pas de l'État européen pour aboutir à la monnaie unique.

**M. Michel Caldagues** a souhaité savoir quels seraient, au-delà des «formules incantatoires», les apports concrets de l'euro. A cet égard, il a reconnu que la maîtrise de l'aléa monétaire constituait indiscutablement un apport concret. Mais en quoi, a-t-il dit, l'euro constituera-t-il une réponse à la mondialisation. Enfin, il s'est déclaré surpris qu'aucune réponse n'ait été donnée aux propositions de M. Alain Peyrefitte en ce qui concerne le maintien des monnaies nationales pour les échanges intérieurs.

**M. Robert Badinter** a fait remarquer que, dans la version française du Traité de Maastricht, et notamment son article 3 A, l'«écu» représentait non seulement la future unité de compte européenne, mais aussi le nom de cette unité, alors que, dans la version allemande, la référence au seul sigle d'«ECU» (European currency unit), ne préjugeait en rien de sa dénomination. Or, a-t-il poursuivi, si l'écu est véritablement la dénomination de la monnaie unique, un simple règlement ne suffira pas à la modifier et il faudra avoir recours à une modification du traité. Il a encore indiqué qu'on ne saurait être trop prudent sur cette question, compte tenu de la volonté de certains Etats de différer le passage à la monnaie unique.

**M. Yves Guéna** a interrogé le ministre sur le point de savoir si les allemands étaient vraiment partisans du passage à l'euro et si le pacte de stabilité n'était qu'une «proposition allemande» ou déjà une décision communautaire. Il a encore indiqué que le prix à payer pour l'euro lui semblait être une quasi-stagnation et qu'il aurait été souhai-

table de disposer de plus de temps pour effectuer le passage à la monnaie européenne. Il a dit craindre, qu'une fois mis en place, la monnaie unique se traduise par une perte de souveraineté dans la conduite de la politique économique. Enfin, il a établi un parallèle historique entre le passage à la monnaie unique et l'unification allemande au XIX<sup>e</sup> siècle, qui est née du «zollverein» et dont la Prusse est sortie encore plus puissante.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a souhaité qu'un vaste débat s'engage sur la monnaie unique et qu'un référendum soit organisé sur le passage à la troisième phase de l'union monétaire.

**M. Maurice Blin** a insisté sur la nécessité de se doter d'un euro capable de rivaliser avec le dollar.

**M. Hubert Durand-Chastel** s'est inquiété d'un risque de surévaluation de l'euro par rapport au dollar.

**M. José Balarelo** a rappelé que M. Jacques Delors avait lancé la proposition d'effectuer de grands travaux à l'échelle européenne et a questionné le ministre sur la question de savoir si le temps n'était pas venu de relancer cette idée.

Enfin, **M. Christian Poncelet, président**, s'est interrogé sur la volonté réelle de l'Allemagne d'accepter que sa monnaie soit fondue dans la monnaie unique et de perdre ainsi sa souveraineté.

En réponse à **M. Denis Badré, M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances**, a répondu qu'il n'appartenait qu'à lui de rechercher une dénomination plus positive du pacte de stabilité, mais que l'important était la convergence des politiques économiques des pays de l'Union. Il a défendu la nécessité de mettre en place le Conseil de stabilité face à une banque centrale composée des seuls Etats faisant partie de l'euro. S'agissant des sanctions, il a indiqué qu'il était hors de question que le produit des amendes qui seront, éventuellement, infligées aux seuls pays faisant partie de la «zone euro», puissent profiter à des pays qui n'en font pas partie.

En réponse aux questions sur la parité de l'euro par rapport au dollar, il a indiqué qu'il convenait de ne pas donner à cette question plus d'importance qu'elle n'en avait. Il a fait observer que la parité du dollar était fixée par le marché et c'est pourquoi, selon la formule célèbre, le dollar était la monnaie des Etats-Unis et le problème des autres Etats. L'euro, a-t-il dit, sera un peu plus notre monnaie et leur problème, et c'est pourquoi il faut laisser aux marchés le soin de déterminer la parité euro-dollar. Il a encore indiqué à ce sujet, que la bonne parité, serait celle qui permettrait de constater, de façon durable, les taux d'intérêt les plus faibles.

En réponse à **M. Paul Loridant**, le ministre a déclaré qu'accepter le déficit public, revenait, en quelque sorte, à accepter «la servitude». Citant l'économiste Jacques Rueff, il a indiqué que les «droits», chaque jour plus nombreux, reconnus par le Parlement étaient de «faux droits». Pour lui, la stabilité monétaire est la meilleure façon de contribuer au bien-être social. S'agissant des frais de conversion entre les monnaies nationales et l'euro, il a répondu qu'il y aurait continuité juridique des contrats et qu'il n'y avait aucun doute quant à la non répercussion de ces frais sur les consommateurs.

En réponse à **Mme Marie-Claude Beaudeau**, le ministre a fait valoir que le peuple français avait approuvé par référendum le traité sur l'union européenne et donc le passage à la troisième phase de l'union monétaire. Par ailleurs, il a indiqué que, même en l'absence d'une monnaie européenne, la réduction des déficits publics était indispensable.

En réponse à **Mme Maryse Bergé-Lavigne**, il a indiqué que seuls les Etats qui feront partie de l'euro seront en droit de siéger au conseil de stabilité.

En réponse à **M. Christian de la Malène**, le ministre a tenu à rappeler que la France était incluse dans une économie mondialisée où le vagabondage fiscal était une tentation permanente. Avec ou sans l'euro, a-t-il dit, notre

souveraineté ne s'exercera plus demain comme elle s'exerçait hier et, a-t-il ajouté, on la voit déjà sérieusement compromise quand nos entreprises se constituent en sociétés aux Pays-Bas en raison de la plus grande souplesse du droit de ce pays.

Quant à la question de savoir s'il était nécessaire d'aller au-delà de la monnaie unique et d'envisager, dès maintenant, la création d'un État européen fédéral, il a indiqué qu'il appartenait à chacun d'imaginer le futur selon ses convictions. Il a souhaité que les responsables politiques témoignent d'une confiance accrue dans l'avenir de la France.

En réponse à **M. Michel Caldaguès**, le ministre a indiqué que s'il était difficile de dresser une liste exhaustive des apports de l'euro, en revanche les coûts de la «non monnaie européenne», en termes notamment de dévaluations compétitives, étaient particulièrement élevés et constituaient de sérieux handicaps pour notre économie.

En réponse à **M. Robert Badinter**, le ministre a indiqué qu'il fallait effectivement être attentif à la dimension juridique du problème et que, lorsque l'occasion se présenterait de formaliser un nouveau traité, peut-être à l'issue de la conférence intergouvernementale d'Amsterdam, il conviendrait de lever toutes les ambiguïtés sémantiques.

En réponse à **M. Yves Guéna**, le ministre a précisé que le pacte de stabilité n'était pas encore une décision, d'où sa propre interrogation sur l'opportunité de quantifier les «circonstances exceptionnelles» permettant de s'exonérer du paiement des pénalités.

Par ailleurs, il a refusé de considérer que la stagnation était le prix à payer pour l'avènement de l'euro. Il a également indiqué que la question de savoir si l'Allemagne serait le fédérateur de la construction européenne comme la Prusse avait été le fédérateur de l'unité allemande était secondaire. L'important, selon lui, est que la France soit partie prenante à la construction actuelle plutôt que de subir la puissance de fait de l'Allemagne.

**A M. Hubert Durand-Chastel**, le ministre a indiqué que le dollar avait certainement des marges d'appréciation par rapport aux monnaies européennes.

En réponse à **M. José Balareello**, le ministre a indiqué qu'il serait inacceptable que les Etats fassent des efforts considérables pour maîtriser leurs finances publiques et que l'Europe s'affranchisse des mêmes disciplines en demandant des crédits supplémentaires pour financer la politique de grands travaux européens.

En réponse à **M. Christian Poncelet, président**, il a reconnu que l'Allemagne se posait des questions car une monnaie surévaluée est source de problèmes. Enfin, sur la question des sanctions, il a indiqué qu'il fallait que le système fonctionne sans ambiguïté.

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

**Mercredi 13 novembre 1996 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** La commission a procédé à l'examen du rapport de **M. François Blaizot** sur le **projet de loi n° 56 (1996-1997), portant ratification de l'ordonnance n° 96-782 du 5 septembre 1996** prise en application de la **loi n° 96-87 du 5 février 1996 d'habilitation relative au statut général des fonctionnaires de la collectivité territoriale, des communes et des établissements publics de Mayotte.**

**M. François Blaizot, rapporteur,** a tout d'abord indiqué que les conditions prévues par la loi d'habilitation avaient été respectées tant pour la date de parution de l'ordonnance que pour la consultation du conseil général de Mayotte, dont l'avis avait été globalement très favorable, et le dépôt de la loi de ratification.

Il a précisé que cette ordonnance prenait place dans une série de 25 ordonnances prises depuis 1990 pour remettre en ordre la législation applicable à Mayotte et y créer des conditions susceptibles de permettre la départementalisation souhaitée localement.

Il a rappelé que le droit actuel de la fonction publique de Mayotte, issu d'une réglementation prise par arrêtés préfectoraux, était caractérisé par la multiplication de situations disparates et par la forte proportion d'agents non titulaires.

Précisant que le statut général de la fonction publique territoriale résultant des lois de 1983 et 1984 n'avait pas été étendu à Mayotte, il s'est félicité de ce que l'ordonnance respecte les grandes orientations de ce statut tout

en les adaptant à la situation particulière de cette collectivité territoriale.

Il a présenté l'économie générale du nouveau statut des fonctionnaires de Mayotte qui seront désormais recrutés par concours, classés en quatre catégories A, B, C, D, en application de l'article 2 du projet de loi modifiant l'ordonnance, et dont les droits et obligations suivraient les grands traits de ceux applicables aux fonctionnaires de la métropole.

Il a indiqué que le conseil général et les 17 communes de Mayotte ainsi que leurs établissements publics seraient désormais obligatoirement affiliés à un centre de gestion unique et que des dispositions transitoires prévoyaient l'intégration progressive et modulée dans les nouveaux cadres des fonctionnaires actuels, des agents auxiliaires, en fonction de leurs états de service, et des agents contractuels, dès lors qu'ils rempliraient les conditions fixées par les statuts particuliers.

Il a précisé que ces derniers feraient l'objet de décrets en Conseil d'Etat de même que les modalités d'application du statut telles que la fixation de la durée du travail ou l'échelle des traitements qui demeurerait alignées sur le salaire minimum local, actuellement fixé à 2.500 francs, ce qui entraînerait des traitements inférieurs de moitié à ceux de la métropole.

En réponse à **M. Daniel Hoeffel, M. François Blaizot, rapporteur**, a indiqué que les agents publics représentaient un tiers de la population active salariée de Mayotte. Interrogé par **M. Jean-Jacques Hyst**, le rapporteur a précisé que les fonctionnaires de la justice musulmane feraient l'objet d'un statut particulier pouvant comporter des dérogations et que les citoyens n'étaient soumis à leur juridiction qu'autant qu'ils conservaient le statut de droit local.

La commission a ensuite examiné neuf amendements, présentés par **M. François Blaizot, rapporteur**, qui, outre un amendement de coordination à l'article premier,

introduisent huit articles additionnels après l'article 2 pour parfaire l'harmonisation du statut avec les principes généraux applicables en métropole.

Le rapporteur a indiqué que deux d'entre eux tendaient à confirmer que le statut ne s'appliquait qu'aux fonctionnaires et non aux agents, qu'un autre renvoyait au décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les cas dans lesquels il pourrait être exceptionnellement dérogé à la règle du non-cumul des emplois, qu'un quatrième inscrivait dans le statut l'exception au devoir d'obéissance lorsque l'ordre était manifestement illégal.

En réponse à **M. Jacques Larché, président, M. François Blaizot, rapporteur**, a estimé qu'à défaut de cette dernière mention, figurant au statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, la jurisprudence à l'origine de cette disposition s'appliquerait en tout état de cause.

Le rapporteur a ensuite présenté les quatre derniers amendements insérant autant d'articles additionnels prévoyant les modalités de création des emplois dans les établissements publics, l'intervention des jurys de concours, les tableaux d'avancement ainsi que la communication du dossier dans le cadre de la procédure disciplinaire.

La commission a **approuvé l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.**

**Jeudi 14 novembre 1996 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, 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 la décentralisation inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a indiqué que l'évolution des concours de l'Etat

aux collectivités locales en 1997 s'inscrivait dans le cadre du pacte de stabilité prévu par la loi de finances pour 1996. Il a rappelé que, dans ce cadre, était définie une enveloppe des concours de l'Etat qui, sur une période de trois ans, devait progresser chaque année comme l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac.

Après avoir énoncé les différents concours de fonctionnement et d'équipement qui figuraient dans l'enveloppe globale du pacte de stabilité, le ministre a précisé que la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors sa fraction réduction pour embauche et investissement, constituait la variable d'ajustement qui permettait de respecter la norme d'évolution prévue.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a fait valoir qu'au sein de cette enveloppe, la dotation globale de fonctionnement progresserait à hauteur de l'évolution des prix et de la moitié de la croissance du produit intérieur brut. Il a néanmoins précisé que la dotation globale de fonctionnement de 1996 prise en compte devait faire l'objet d'une révision à la baisse en fonction de l'évolution effectivement constatée des prix et du produit intérieur brut.

Rappelant que ce recalage à la baisse résultait d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a indiqué qu'il avait pour effet de réduire de 0,1 % la progression de la dotation globale de fonctionnement, celle-ci évoluant en définitive de 1,3 %.

Le ministre a cependant fait observer que compte tenu de l'hypothèse modérée d'évolution des prix retenue par le projet de loi de finances, cette disposition devrait jouer favorablement pour les collectivités locales en 1997.

Le ministre a ensuite indiqué qu'au sein de la dotation globale de fonctionnement, la dotation forfaitaire devrait progresser de 0,63 à 0,69 % en 1997. Il a rappelé que

conformément à la réforme opérée par la loi du 26 mars 1996, le comité des finances locales disposerait de la faculté de faire progresser la dotation forfaitaire à hauteur de 55 % des masses mises en répartition.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a par ailleurs relevé que la dotation de compensation de la taxe professionnelle bénéficierait cette année des règles prévues dans le cadre du pacte de stabilité. Il a en effet noté que, normalement indexée sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat, cette dotation aurait dû régresser de 0,63 %. Il a souligné que, variable d'ajustement, elle progresserait au contraire afin de respecter la norme d'évolution des concours de l'Etat inclus dans le pacte de stabilité.

Le ministre a ensuite rappelé que l'Assemblée nationale avait refusé les aménagements prévus par le projet de loi de finances pour la fraction " Réduction pour embauche et investissement " de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

En conclusion, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a indiqué qu'il n'y aurait pas d'augmentation de la cotisation employeur à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales en 1997.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la commission des finances**, après avoir donné acte au Gouvernement du respect des règles fixées l'an passé pour l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales et noté qu'une solution avait été provisoirement trouvée pour la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, a fait valoir que les relations entre l'Etat et ces dernières ne devaient pas être envisagées sur un plan exclusivement comptable.

Rappelant que l'Etat avait multiplié les charges imposées aux collectivités locales, notamment en matière d'environnement et d'action sociale, **M. Michel Mercier a**

considéré que le pacte de stabilité devrait être étendu à l'ensemble des relations entre l'Etat et les collectivités locales. Il a notamment plaidé pour une révision des délais ou dates butoirs prévus pour la mise en oeuvre de certaines réglementations.

En réponse, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, approuvant l'idée d'étendre la notion de pacte de stabilité aux charges des collectivités locales, a précisé que le premier ministre l'avait reprise à son compte.

Il a noté que le rapport fait par M. Paul Girod, au nom de l'observatoire des finances locales, sur la compensation financière des transferts de compétences avait mis en évidence, d'une part, que l'Etat avait respecté ses obligations légales et, d'autre part, que les collectivités locales avaient dû mener des actions au-delà de celles menées par l'Etat avant ces transferts, ce qui avait entraîné des coûts supplémentaires par rapport aux compensations versées.

Le ministre a précisé que le Gouvernement avait demandé aux administrations d'évaluer systématiquement, au moyen d'études d'impact, le coût financier des mesures imposées aux collectivités locales.

Considérant néanmoins que la réflexion devait être approfondie afin de bien identifier les causes de ces dérives financières, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a jugé nécessaire de mettre en oeuvre une véritable clarification des compétences.

Après avoir souligné qu'une telle clarification était très difficile à réaliser pour des motifs tant techniques que politiques, le ministre a néanmoins considéré que l'on ne pouvait se satisfaire du maintien de la situation actuelle.

Faisant valoir que la coresponsabilité de certaines actions entre l'Etat et les collectivités locales aboutissait à des formes d'irresponsabilité et que les chevauchements de compétences entre les départements et les régions

étaient de plus en plus nombreux, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a souligné que cette situation était source de dépenses supplémentaires.

S'agissant de la définition de dates butoirs pour la mise en oeuvre de certaines réglementations, le ministre a reconnu que les délais prévus pouvaient poser de réels problèmes dans certains cas, notamment en ce qui concerne l'adaptation des systèmes de traitement des ordures ménagères.

**M. Jacques Larché, président**, a alors fait valoir que la question des compétences ne pouvait être envisagée indépendamment de celle des ressources. Il a relevé que la classification actuelle des compétences était telle que certaines collectivités locales devaient assumer des missions pour lesquelles elles ne disposaient manifestement pas de ressources adéquates.

**M. Jacques Larché, président**, après avoir en outre souligné la part importante des dépenses facultatives dans les budgets locaux, a fait observer que, dans bien des cas, l'intervention d'une collectivité locale était le seul moyen de permettre la réalisation d'un équipement.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, après avoir remercié le ministre pour les réponses apportées par ses services aux questions qu'il lui avait soumises, a souhaité connaître le bilan de la réforme de la dotation globale de fonctionnement, réalisé par la loi du 26 mars 1996.

Relevant qu'il n'y aurait pas d'augmentation de la cotisation employeur à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales en 1997, le rapporteur pour avis s'est néanmoins inquiété des perspectives de cette caisse pour les années ultérieures.

Puis, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a souhaité connaître l'Etat d'avancement des projets de loi relatifs respectivement à la mise en oeuvre de la révision générale des évaluations cadastrales et à la réforme de la

coopération intercommunale. Il a également souhaité connaître l'Etat de préparation de la codification de la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales.

Enfin, le rapporteur pour avis a demandé des précisions sur la mise en oeuvre des schémas de réorganisation des services de l'Etat et sur l'utilisation des crédits du fonds pour la réforme de l'Etat.

**M. Jacques Larché, président**, a alors précisé qu'à son sens, la réforme en cours était simplement une réforme des administrations de l'Etat et non de l'Etat lui-même.

**M. Christian Bonnet** a jugé nécessaire de rompre avec la prolifération des obligations légales et réglementaires de toute nature imposées aux collectivités locales. Prenant l'exemple du traitement des ordures ménagères, il a mis en cause les charges très importantes imposées aux collectivités locales en application des plans départementaux.

**M. Daniel Hoeffel** a considéré que, compte tenu du contexte budgétaire, l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales apparaissait satisfaisante.

S'agissant de la clarification des compétences, **M. Daniel Hoeffel** a souligné qu'elle était plus délicate à mettre en oeuvre dans une période de difficultés financières, qui favorisait la multiplication de formules partenariales, souvent indispensables mais contraires à l'objectif de clarification.

Prenant l'exemple des infrastructures comme les transports, **M. Daniel Hoeffel** a souligné à son tour que l'intervention des collectivités locales était souvent la condition nécessaire à leur réalisation.

**M. Pierre Fauchon**, après avoir souscrit aux propos de M. Christian Bonnet, a soulevé le problème de l'éligibilité au fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) des travaux de voirie effectués par des établissements publics

de coopération intercommunale pour le compte des communes adhérentes.

Rappelant que le transfert de la charge de la voirie aux groupements de communes était assez fréquent, **M. Pierre Fauchon** a noté que, dès lors, les travaux entrepris par ces groupements étaient réalisés pour le compte de tiers et ne pouvaient donc être éligibles au FCTVA.

**M. Pierre Fauchon**, après avoir indiqué qu'un amendement au projet de loi de finances pourrait permettre de faire bénéficier les groupements de communes des remboursements du FCTVA aux lieu et place des communes a souhaité que cette mesure puisse être appliquée sans délai.

En réponse, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a tout d'abord indiqué que la réforme opérée par la loi du 26 mars 1996 avait permis une forte progression de la dotation de solidarité urbaine (+ 50 %) tout en préservant une évolution significative de la dotation de solidarité rurale (+ 20 %).

Le ministre a précisé que sur la base d'un besoin de financement supplémentaire pour l'intercommunalité comparable à celui de 1996, soit environ 500 millions de francs, la dotation de solidarité urbaine devrait progresser en 1997 de 2 % et la dotation de solidarité rurale entre 4 et 5 %. Il a, en conséquence, souligné que la réforme opérée en 1996 serait confortée en 1997.

S'agissant du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation** après avoir rappelé que la modification des règles de répartition de ce fonds avait résulté des travaux du Sénat, a indiqué que la réforme avait donné des résultats satisfaisants.

Pour ce qui est du critère du logement social pris en compte dans l'indice synthétique servant au calcul de la

dotation de solidarité urbaine, le ministre a fait valoir que les modifications apportées par la loi du 26 mars 1996 avait permis de mettre un terme aux contentieux qui s'étaient multipliés sur la définition de ce critère.

Puis, abordant la situation de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a indiqué que les problèmes de financement pour 1997 seraient réglés sans augmentation de la cotisation employeur grâce à une affectation des réserves du fonds d'allocation temporaire d'invalidité. Il a souligné que, faute de cette mesure, la cotisation employeur aurait dû augmenter de 2 à 2,5 %.

Pour ce qui est des perspectives de cette caisse dans les années ultérieures, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a fait valoir, en premier lieu, que devrait être pris en compte le niveau normal de contraintes qui pouvaient être imposées aux collectivités locales en matière de retraite. Il a estimé à cet égard que ces contraintes étaient encore inférieures à celles imposées aux différents régimes de retraites et que, compte tenu de la pyramide des âges, une augmentation des cotisations ne pourrait être évitée.

Le ministre a, en second lieu, indiqué que le financement de la caisse nationale de retraite des collectivités locales soulevait le problème de la surcompensation entre les régimes. Rappelant que cette question des régimes de retraite des services publics suscitait des débats souvent irrationnels, il a en conséquence souhaité qu'une réflexion approfondie soit engagée notamment par le Parlement.

S'agissant de la mise en oeuvre de la révision générale des évaluations cadastrales, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation** a indiqué que le projet de loi serait examiné au premier semestre de l'année pro-

chaîne en vue d'une mise en œuvre de la réforme étalée sur une période de quatre ans à partir de 1999.

Après avoir rappelé que le comité des finances locales avait mené un important travail d'analyse sur ce projet de réforme, le ministre a indiqué que le Gouvernement était globalement favorable aux modifications suggérées par le comité sur l'absence de distinction entre les types de logements, l'étalement de la réforme sur quatre ans, l'écêtement de la hausse de cotisation par contribuable ainsi que sur la réévaluation des bases pour les bâtiments industriels.

Faisant état de diverses suggestions en vue d'une modification des critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation** a souligné que ces suggestions, tout en ayant un faible effet financier, reposaient sur les bases cadastrales qui étaient erronées.

Pour ce qui est de la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, après avoir souligné que l'utilisation de moyens informatiques était très utile, a indiqué qu'il souhaitait que les travaux puissent aboutir au début de 1998. Il a par ailleurs noté, sur un plan général, que plusieurs autres codes étaient prêts et pourraient être inscrits à l'ordre du jour du Parlement.

**M. Jacques Larché, président**, rappelant alors le différend entre la commission des lois de l'Assemblée nationale et la commission des lois du Sénat sur le code de commerce, a souligné que l'alternative entre une codification à droit constant et une codification qui modifiait l'Etat du droit existant soulevait un problème de principe et de technique législative.

Puis, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décen-**

**tralisation**, exposant l'Etat d'avancement des réflexions sur la coopération intercommunale, a indiqué qu'après une concertation approfondie, notamment avec les associations d'élus locaux, un projet de loi pourrait être présenté au Conseil des ministres à la fin de la présente année en vue d'un débat devant le Parlement au cours du premier semestre de l'année prochaine.

Le ministre a rappelé que cette réforme poursuivait un double objectif d'une part, de simplification du régime de la coopération intercommunale et, d'autre part, de suppression des obstacles à la généralisation d'une taxe professionnelle d'agglomération. Il a précisé que, pour ce deuxième objectif, une simulation était en cours sur la prise en compte éventuelle de la taxe professionnelle revenant aux groupements de communes dans le calcul du potentiel fiscal des communes adhérentes.

Le ministre, après avoir également indiqué que le futur projet de loi devrait mettre un terme à ce qu'il a qualifié d'intercommunalité d'aubaine, a estimé que cette réforme, notamment par la généralisation de la taxe professionnelle d'agglomération, pourrait modifier en profondeur le régime de la coopération intercommunale.

**M. Jacques Larché, président**, après avoir rappelé les réflexions importantes menées sous la présidence de M. Jean-Paul Delevoye par le groupe de travail de la commission sur la décentralisation dont le rapporteur était M. Daniel Hoeffel, a émis le vœu que le projet de loi sur la coopération intercommunale soit déposé sur le bureau du Sénat.

En réponse **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation** a estimé qu'une telle procédure serait de bonne méthode et souhaité une nouvelle concertation avec le groupe de travail avant la mise au point définitive du projet de loi.

Puis, donnant des précisions sur les schémas de réorganisation des services, **M. Dominique Perben**,

**ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation** a souligné que la réorganisation des services déconcentrés était indispensable car ils étaient encore structurés en fonction d'un contexte économique et social qui avait profondément évolué. Il a indiqué qu'il avait demandé, au mois de septembre, aux préfets de réaliser des études préalables en vue de cette réorganisation et que l'expérimentation, pendant une période de trois ans, d'une nouvelle organisation serait envisagée.

En ce qui concerne le fonds pour la réforme de l'Etat, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation** a indiqué qu'en 1996 ce fonds avait financé différents projets destinés à améliorer les services rendus aux usagers et à moderniser les outils de gestion. Il a précisé qu'en 1997 le fonds financerait notamment les maisons de service public, des actions en faveur de l'accueil du public, ainsi que les expérimentations qu'il venait d'évoquer.

Puis, répondant aux inquiétudes exprimées face à la multiplication des obligations légales et réglementaires imposées aux collectivités locales, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation** a estimé qu'il était effectivement nécessaire de remédier à l'excès de réglementation.

Faisant valoir que certaines réglementations tenaient à répondre à des enjeux de société qui étaient souvent amplifiés par les media, le ministre a regretté que certaines questions, telles que le traitement des ordures ménagères, ne puissent être abordées sereinement.

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 fait valoir que toute réforme dans ce domaine ne devrait pas avoir pour effet d'entraver les initiatives

locales qui avaient constitué l'un des aspects les plus positifs de la décentralisation.

Le ministre a considéré que certaines modifications pourraient néanmoins être envisagées, notamment en ce qui concerne les aides aux entreprises pour lesquelles les interventions des collectivités locales s'étaient multipliées souvent en-dehors du cadre légal. Il a jugé souhaitable de définir un service responsable unique.

Abordant enfin la question des remboursements opérés par le fonds de compensation pour la TVA, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation** n'a pas exclu que ces remboursements puissent profiter à compter du 1er janvier 1997 aux groupements de communes.

Après avoir rappelé que le ministère de l'économie et des finances acceptait d'ores et déjà que les remboursements correspondant aux travaux de voirie réalisés par les groupements de communes au profit des communes adhérentes soient versés à ces dernières, le ministre a fait valoir que la question posée se résumait à un problème de trésorerie.

**M. Jacques Larché, président**, prenant l'exemple de la construction d'un institut universitaire de technologie, qui était financée par les collectivités locales en réalité pour le compte de l'Etat, a souligné que des travaux de ce type ne pouvaient pas donner lieu à des remboursements du fonds de compensation pour la TVA.

**M. Jacques Larché, président**, a donc exprimé le souhait que les collectivités locales soient mises à même d'accompagner les efforts entrepris par l'Etat en vue d'une maîtrise des dépenses publiques. Il a souligné que si tel n'était pas le cas les collectivités locales seraient contraintes d'augmenter leur fiscalité et ainsi de diverger de la politique budgétaire suivie par l'Etat.

En réponse, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la**

**décentralisation**, après avoir indiqué qu'il partageait cette analyse, a fait observer qu'au cours des trente dernières années les collectivités locales avaient été amenées à superposer des actions de plus en plus nombreuses sans qu'une réflexion ait été engagée sur le bien-fondé de certaines d'entre elles.

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission a entendu **M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, sur les crédits de la justice inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a rappelé qu'il avait déjà présenté les principales données du budget de la justice pour 1997 lors de son audition par la mission d'information de la commission chargée d'évaluer les moyens de la justice, le 1er octobre 1996, et lors de la discussion de la question orale avec débat au Sénat le 7 novembre.

Il a en conséquence souhaité insister sur la logique du projet de budget pour 1997 plutôt qu'entrer dans une présentation détaillée de celui-ci.

Il a souligné le fait que le ministère de la justice était l'un des trois seuls départements dont le budget augmenterait en 1997. Il a évalué cette augmentation à 1,8 %, soit à 415 millions de francs. Il a précisé que 327 emplois nets seraient créés en 1997 et a comparé cette évolution avec la suppression d'environ 6.500 emplois prévue pour l'ensemble des personnels de l'Etat.

Il a cependant reconnu le fait que cet effort financier ne suffirait pas à combler les besoins considérables de ce service public.

Puis, **M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a indiqué que le projet de budget de la justice pour 1997 serait marqué par trois faits majeurs :

- un dégagement de marges budgétaires afin de répondre au souci du Gouvernement de maîtriser les dépenses publiques ;

- la consécration d'une large part de ces marges aux ajustements de dépenses liées à l'évolution de l'activité des juridictions, ces dépenses absorbant une part croissante des crédits du ministère de la justice ;

- la priorité donnée, parmi les mesures nouvelles, à celles qui devraient améliorer le plus directement le fonctionnement du service public de la justice.

S'agissant des marges budgétaires, le garde des sceaux a fait observer que des économies seraient réalisées dans trois secteurs : le fonctionnement courant des services, l'informatique et l'équipement.

Il a évalué à 87 millions de francs l'économie réalisée dans le domaine du fonctionnement courant grâce notamment à une meilleure organisation des services déconcentrés.

Il a fait observer que les crédits informatiques centraux seraient réduits de 15 %, soit 48 millions de francs. Il a précisé que cette économie serait le résultat d'actions engagées depuis plusieurs années, telles que l'achèvement de l'application relative au casier judiciaire en 1995, et du lancement d'un seul grand programme pour l'informatique pénitentiaire, à savoir le programme de gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE).

Concernant les économies réalisées sur les crédits d'équipement, le garde des sceaux a rappelé la décision d'étaler sur une année supplémentaire l'exécution de la loi de programme, ce qui avait engendré une diminution mécanique de 266 millions de francs des autorisations de programme.

Il a évalué à 91 millions de francs la réduction des crédits de paiement, soulignant que cette approche globale ne devait pas masquer le fait que les crédits de paiement alloués à l'équipement judiciaire progresseraient de 20 %

en 1997 pour financer les travaux en cours conduits actuellement à Bordeaux, à Grasse et à Melun et des opérations de sécurité dans de nombreux palais de justice. Il a en revanche mis en avant la réduction des crédits de paiement alloués aux services pénitentiaires dans la mesure notamment où les prisons de Baie-Mahaut et de Ducos seraient achevées en 1996 et que le programme 4000 places ne devrait être lancé qu'à la mi-1997.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a ensuite présenté les ajustements de rémunérations et d'activité réalisés grâce à une part des marges de manoeuvre ainsi dégagées.

S'agissant des rémunérations, il a indiqué que les crédits augmenteraient de 158 millions de francs, dont 38 millions pour les pensions et 33 millions pour la mise en oeuvre des accords dits Durafour. Il a souligné l'importance des rémunérations, pensions et charges sociales dans le budget de son ministère dont elles représentaient 57 %.

S'agissant de l'activité des juridictions, il a mis l'accent sur l'augmentation de l'aide juridique et des frais de justice, évaluée à 161 millions de francs. Il a précisé que ces deux chapitres représenteraient à eux seuls 11,3 % du budget du ministère.

Tout en admettant le caractère justifié de ces dépenses, il s'est inquiété de leur augmentation structurelle et a estimé souhaitable de la maîtriser afin d'éviter qu'elle ne se réalise aux dépens des frais d'investissement ou des rémunérations de personnels. A cette fin, il a indiqué conduire actuellement une concertation avec les parlementaires sur la base du rapport relatif aux trois premières années d'application de la loi sur l'aide juridique. Il a également fait savoir qu'il s'était efforcé d'assurer un meilleur contrôle des dépenses d'aide juridique exécutées par les caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), notamment par la publication, en octobre 1996, de décrets prévoyant la tenue d'une comptabilité des fonds

de l'aide juridictionnelle répondant à certaines prescriptions ainsi que par la publication d'un règlement type relatif aux règles de gestion financière et comptable des fonds versés par l'Etat aux CARPA.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a indiqué avoir également entrepris une action volontariste de maîtrise des frais de justice, cette dépense ayant atteint 1,5 milliard de francs en 1997, soit 400 millions de plus que les crédits de fonctionnement des juridictions. Il a ainsi fait savoir qu'il avait recommandé aux premiers présidents de faire preuve de la plus grande vigilance pour contrôler l'évolution des vacations des conseils de prud'hommes. Il a également annoncé son intention de soumettre au Parlement des dispositions tendant à limiter les frais de justice, par exemple en réduisant la durée de conservation des objets saisis, en renforçant l'amende civile pour limiter les constitutions de parties civiles abusives ou en remplaçant la notification par lettre recommandée avec demande d'avis de réception par le recours à la télécopie.

Le ministre a ensuite précisé que les dépenses nécessaires à la prise en charge des jeunes accueillis dans le secteur habilité augmenteraient de 30 millions de francs et que la dépense consacrée aux détenus progresserait de 66 millions de francs, ce qui permettrait de prendre en charge une population carcérale moyenne de 59.500 personnes, en augmentation d'un millier par rapport à cette année.

Puis, **M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a indiqué qu'une autre partie des marges de manoeuvre dégagées par la réalisation d'économies serait consacrée à des mesures nouvelles.

Parmi celles-ci, il a rappelé que son ministère bénéficierait de 327 créations nettes d'emplois, soit 475 créations brutes et 148 suppressions. Il a souligné que les effectifs budgétaires de l'administration centrale connaîtraient une

diminution, conformément au souci du Gouvernement de réorienter les effectifs au profit des services de terrain.

Détaillant ces créations d'emplois, il a précisé que 96 d'entre elles profiteraient aux services judiciaires et donneraient lieu à la création de 30 postes supplémentaires de magistrats et de 66 emplois de fonctionnaires, particulièrement de catégorie C. Il a ajouté que les juridictions administratives bénéficieraient de 46 emplois supplémentaires, dont 16 de magistrats. Il a insisté sur l'importance des efforts consentis au profit de l'administration pénitentiaire qui verrait ses effectifs accrus de 167 créations nettes d'emplois dont 127 pour l'ouverture de la prison de Rémiré-Montjoly en Guyane et 37 pour le renforcement du milieu ouvert. Enfin, il a fait observer que la protection judiciaire de la jeunesse verrait ses effectifs nets augmenter de 60 emplois dont 59 pour les unités à encadrement éducatif renforcé (UEER). Il a précisé que 20 de ces unités entreraient en service dans les prochains mois, dont 10 pour le secteur public et 10 pour le secteur privé.

S'agissant des rémunérations, le garde des sceaux a indiqué que le Gouvernement avait décidé de ne pas allouer en 1997 de mesures catégorielles au-delà des accords Durafour mais qu'il avait pu obtenir une enveloppe de 11,1 millions de francs ainsi répartis :

- 8,9 millions pour la protection judiciaire de la jeunesse, dont 3,1 millions pour la prise en charge de la réforme statutaire des professeurs techniques et d'enseignement professionnel et 5,8 millions pour les personnels de direction de cette administration ;

- 2,2 millions pour la poursuite du plan de repyramidage des greffes.

S'agissant des crédits de fonctionnement, le garde des sceaux a insisté sur l'allocation d'un crédit de 3,8 millions de francs, destiné au recrutement de 100 assistants de justice.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a conclu son propos en déclarant avoir

conscience que son budget pour 1997 ne répondait pas à tous les espoirs que le budget de 1996 avait pu faire naître.

Il a néanmoins fait observer que, trois ans après la promulgation de la loi de programme, 2.395 emplois nets supplémentaires auraient été créés au ministère de la justice. Dans la mesure où l'on ne tiendrait pas compte des emplois à créer dans l'administration pénitentiaire en fin de programme pour l'ouverture de 4.000 places de prison supplémentaires, le taux d'exécution de la loi de programme pour les emplois serait donc proche de 50 %. Par ailleurs, a ajouté le garde des sceaux, sur les 8,1 milliards de francs alloués pour l'équipement par le programme pluriannuel pour la justice, 4,5 milliards de francs, soit 56 %, avaient déjà été attribués. Il a en conséquence jugé satisfaisant le taux d'exécution de la loi de programme à mi-parcours et a annoncé le dépôt dans les prochains jours du rapport au Parlement prévu par celle-ci.

Enfin, le garde des sceaux a souligné une nouvelle fois que le budget du ministère de la justice, avec une augmentation de près de 1,8 %, poursuivait sa progression et que le projet de loi de finances pour 1997 traduisait la part prise par ce département ministériel à l'effort général de redressement des finances publiques tout en continuant à bénéficier d'un traitement prioritaire.

**M. Germain Authié, rapporteur pour avis des crédits des services généraux**, a tout d'abord fait observer que l'exécution du budget était de plus en plus difficile en raison de la multiplication des gels de crédits, des annulations en cours d'exercice et de la tardiveté des dégelés. Il s'est ensuite inquiété des effets de l'étalement de l'application de la loi de programme sur les recrutements de magistrats et de fonctionnaires des greffes.

Evoquant ensuite la mise en place toujours différée des conseillers de cours d'appel en service extraordinaire et des magistrats à titre temporaire, il a souhaité connaître les intentions du garde des sceaux à cet égard. Il

s'est également inquiété des conditions dans lesquelles seront recrutés les magistrats et les fonctionnaires nécessaires au fonctionnement des futurs tribunaux d'assises. Puis il a observé que le projet de loi de finances prélevait douze postes sur les services judiciaires afin de les affecter aux unités éducatives d'encadrement renforcé (UEER) alors qu'il avait toujours été convenu que les politiques nouvelles recevraient des moyens en sus du plan plurianuel pour la justice.

S'agissant des greffes, il s'est étonné que les emplois supprimés à l'administration centrale n'aient pas été redéployés dans les juridictions. Il a souhaité savoir dans quelle mesure le garde des sceaux pourrait tenir les engagements indemnitaires pris à leur égard en 1996.

Relevant la réduction des crédits de fonctionnement des juridictions, il s'est inquiété de ses incidences sur les délais de traitement des affaires.

Abordant ensuite l'évolution des frais de justice, il a insisté sur la nécessaire conciliation entre le respect de l'indépendance du juge et l'encadrement des dépenses publiques. Enfin, s'agissant des juridictions administratives, il a relevé l'allongement des délais de traitement des dossiers par les cours administratives d'appel avant de s'interroger sur l'opportunité de supprimer le droit de timbre dont la gestion alourdissait sensiblement les tâches des greffes.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a précisé que les dotations ordinaires avaient fait l'objet en 1996 d'une annulation de crédits à hauteur de 306 millions de francs soit 11 % du montant des chapitres concernés alors que la norme d'annulation des autres budgets avait été fixée à 15 %. Il a ajouté, s'agissant des crédits d'équipement, que les autorisations de programme avaient subi une annulation de 215 millions de francs, soit 13 % au lieu de 25 % pour les autres budgets, et les crédits de paiement une annulation de 1 % destinée à être dûment compensée par une mesure nou-

velle de 70 millions de francs dans le cadre de la prochaine loi de finances rectificative. En conclusion, il a fait observer que si le budget de la justice avait subi les effets de la maîtrise des dépenses publiques, il avait été en définitive moins perturbé dans son exécution que la plupart des autres budgets.

Evoquant ensuite l'étalement des recrutements, le garde des sceaux a fait valoir que le nombre des fonctionnaires avait été sensiblement accru depuis 1995 grâce notamment au recrutement de 300 agents de catégorie C en 1996 en plus du programme pluriannuel.

S'agissant des conseillers de cours d'appel en service extraordinaire, il a précisé qu'après la publication d'un décret d'application le 19 mars 1996, une circulaire du 28 octobre 1996 fixait les modalités de mise en oeuvre du recrutement en 1997 de douze magistrats destinés à exercer leurs fonctions dans sept cours d'appel. Il a par ailleurs signalé que le projet de décret relatif à la protection sociale des magistrats exerçant à titre temporaire avait enfin fait l'objet d'un avis favorable du Conseil d'Etat le 12 novembre 1996 et qu'il serait donc possible, à compter de sa publication, de lancer l'expérimentation prévue par la loi de programme dans les ressorts des cours d'appel d'Aix-en-Provence, d'Angers, de Colmar et de Versailles. Il a précisé que 116 recrutements étaient prévus, soit l'équivalent en temps plein de 34 emplois de magistrats.

A propos des tribunaux d'assises dont il a souhaité la mise en place au 1er octobre 1998, le garde des sceaux a indiqué que les emplois et les crédits nécessaires seraient inscrits au budget de 1998, les magistrats et fonctionnaires étant recrutés et formés selon des modalités particulières au début de l'année 1998. Il a par ailleurs précisé que 25 % des emplois nécessaires à la mise en place des UEER seraient pourvus par redéploiement dans la mesure où il s'agissait d'une priorité sociale. Il a ensuite annoncé qu'aucun concours de greffier ne serait organisé en 1997 et que l'augmentation des indemnités des personnels des greffes restait une priorité pour 1998 de même que l'inté-

gration des indemnités des personnels administratifs de l'administration pénitentiaire.

Il a considéré que les économies réalisées sur le fonctionnement des juridictions invitaient celles-ci à un effort de maîtrise de leurs dépenses mais ne remettaient nullement en cause l'objectif de réduction des délais de jugement. Il a ensuite évoqué, à propos des frais de justice, la nécessaire distinction entre les responsabilités de gestion des magistrats et leur mission judiciaire dans le cadre d'un service public régi par des principes constitutionnels spécifiques.

Au sujet des juridictions administratives, il a insisté sur les effets bénéfiques des efforts engagés depuis quelques années et la réduction tant des délais de jugement que des stocks. Il a estimé que la mise en oeuvre des réformes de procédure, la refonte prochaine du statut des magistrats administratifs et la création de nouvelles juridictions devraient conforter ces résultats. Il a toutefois attiré l'attention sur la nécessité de poursuivre l'effort afin de prévenir une nouvelle détérioration d'ici à deux ou trois ans. Il a enfin estimé que le maintien du droit de timbre instauré dans la loi de finances pour 1994 devait faire l'objet d'une réflexion mais qu'il lui paraissait à ce stade peu opportun de donner un quelconque signe d'encouragement à l'inflation des recours.

**M. Michel Rufin, rapporteur pour avis des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, a fait part des questions de M. Georges Othily, rapporteur pour avis des crédits de l'administration pénitentiaire et empêché de participer à la réunion de commission.**

Il a ainsi indiqué que celui-ci souhaitait savoir où en était la réflexion de la Chancellerie sur une éventuelle réforme des comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL) et sur la juridictionnalisation des décisions du juge de l'application des peines et demandait également de

faire le point sur l'application de la réforme sanitaire en milieu pénitentiaire.

Il a rappelé que l'article D. 49-1 du code de procédure pénale prévoyait la transmission au juge de l'application des peines de toute condamnation frappant une personne non encore incarcérée d'une peine inférieure ou égale à six mois d'emprisonnement. Après avoir fait observer que ce quantum venait d'être porté à un an, il a indiqué que le rapporteur pour avis des crédits de l'administration pénitentiaire souhaitait savoir combien de personnes pourraient être concernées chaque année par cette modification réglementaire.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a précisé qu'il ne souhaitait pas "juridictionnaliser" la probation et l'assistance aux libérés mais qu'il lui semblait nécessaire d'engager une réforme des comités de probation et d'assistance ainsi que de l'ensemble des services de probation, en milieu ouvert ou fermé. Il a indiqué qu'une réforme en ce sens était en cours de préparation. Il a également annoncé une rénovation des méthodes dans les maisons d'arrêt et la création de commissions d'orientation pénale avant de préciser que ces différents aménagements feraient l'objet d'une mise en oeuvre progressive et différenciée appuyée sur la création de nouveaux emplois notamment de personnels socio-éducatifs. De manière générale, il a insisté sur la nécessité de crédibiliser les alternatives à l'emprisonnement que les magistrats utilisaient avec une grande parcimonie, estimant que l'exécution et le suivi n'en faisaient pas des véritables peines.

S'agissant de l'application de l'article D. 49 du code de procédure pénale, il a indiqué qu'en 1995, 15.407 personnes avaient subi un emprisonnement de moins de six ans et 4.116 un emprisonnement de six mois à un an, ce dernier chiffre pouvant constituer une approche pertinente de l'impact probable du décret de juillet 1996.

Evoquant ensuite la conclusion des protocoles avec les hôpitaux, il a précisé qu'ils avaient tous été signés à l'exception du protocole somatique concernant la prison de La santé. Il a toutefois signalé que les négociations étaient toujours en cours pour Fresnes ainsi que pour les nouveaux établissements ouverts dans les DOM-TOM. Il a estimé que si le ministère de la santé continuait à y affecter les moyens nécessaires et à compléter ses actions par des politiques de santé publique en matière de toxicomanie, de VIH et d'hépatite C, la réforme de la santé pénitentiaire adoptée en 1994 pourrait être considérée comme un véritable succès.

**M. Michel Rufin, rapporteur pour avis des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse**, a exprimé sa satisfaction devant la progression des crédits consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse dans un contexte budgétaire particulièrement difficile.

Il a ensuite évoqué l'expérience conduite par le tribunal pour enfants de Bobigny consistant à confier à d'anciens magistrats ou fonctionnaires, dénommés délégués du procureur de la République, le soin de recevoir un mineur primo-délinquant et ses parents afin de rappeler au premier l'existence de la loi pénale et d'attirer l'attention des seconds sur leurs responsabilités. Estimant que ce mécanisme était de nature à créer un choc salutaire et à limiter le développement d'un sentiment d'impunité, il a demandé au garde des sceaux si cette expérience pouvait être généralisée.

Il a également interrogé le ministre sur la possibilité de recourir aux audiences foraines pour pallier l'insuffisance du nombre de juges des enfants dans certaines zones.

Enfin, il a souhaité savoir quel était le calendrier prévu pour l'ouverture de cinquante UEER ainsi que les coûts d'investissement et de fonctionnement de ceux-ci.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a tout d'abord remercié M. Michel Rufin

pour l'état des lieux qu'il avait dressé à la demande du Premier ministre et a considéré que la Chancellerie disposait ainsi d'une excellente base de travail.

Il a ensuite approuvé le recours aux délégués du procureur et souhaité que, de manière générale, les procédures alternatives à la poursuite et au placement puissent se développer. Il a signalé à cet égard la publication récente des dispositions réglementaires nécessaires en matière de médiation.

S'agissant des audiences foraines des tribunaux pour enfants, il a signalé qu'il avait signé le 13 novembre une circulaire rappelant aux chefs de cour la nécessité de mettre en oeuvre les dispositions de la loi de 1995 et leur demandant un rapport sur la pratique dans leur ressort pour la fin de l'année. Il a en outre préconisé la centralisation des moyens afin que les juges des enfants puissent constituer une véritable équipe en tenant des audiences foraines hebdomadaires dans les tribunaux d'instance.

A propos des UEER, le garde des sceaux a précisé que les vingt premières seraient créées sur les exercices 1996 et 1997, dix dans le secteur public, financées sur le budget du ministère de la justice, et dix dans le secteur habilité, attributaires d'une subvention de 8,64 millions de francs en 1996. Il a indiqué que 50 éducateurs seraient affectés à ces unités dont le coût de fonctionnement était évalué à 5,2 millions de francs pour 1997. Enfin, il a annoncé la création de 30 UEER supplémentaires en 1998 et 1999 pour lesquelles 150 emplois devraient être prévus, 19 millions de francs de crédits de fonctionnement inscrits et de 4 millions de francs de crédits de vacations psychologiques et psychiatriques ajoutés.

**A M. Jacques Larché, président**, qui s'inquiétait des participations susceptibles d'être demandées aux collectivités locales pour la mise en place des UEER, **M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a indiqué qu'aucun financement de cette nature n'était envisagé.

Après que **M. Pierre Fauchon** eut indiqué qu'il ferait parvenir ses questions par écrit, **M. François Giacobbi** a regretté la présence de la télévision lors d'opérations d'arrestation récentes en Corse.

Après avoir refusé d'émettre une opinion sur des informations judiciaires en cours, **M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a considéré que la multiplication de telles opérations, quelle que soit leur efficacité immédiate, permettrait à terme de faire reculer les actions terroristes.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a considéré que seule la prise en compte des budgets exécutés permettait d'établir des comparaisons pertinentes sur l'évolution des crédits de la justice. Il a par ailleurs souhaité connaître les effectifs nécessaires à la mise en place des tribunaux d'assises. Il a également signalé les difficultés du bureau d'aide juridictionnelle de Bobigny et souhaité connaître l'état d'avancement des réflexions sur la réforme de l'aide juridique à laquelle il avait été associé. Enfin, il a rappelé que le droit de timbre institué en 1994 avait alors été présenté par le ministre du budget comme une mesure nécessaire pour compenser l'absence de dispositions comparables à l'article 700 du nouveau code de procédure civile alors que des dispositions équivalentes étaient applicables devant les juridictions administratives et que le traitement de cette obligation alourdissait la charge des greffes.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a indiqué, pour les tribunaux d'assises, qu'il conviendrait de procéder au recrutement exceptionnel et à la formation accélérée de 100 magistrats et d'une centaine d'agents de greffe.

Il a par ailleurs précisé qu'il connaissait la situation du bureau d'aide juridictionnelle de Seine-Saint-Denis caractérisée par l'afflux des demandes et que son ministère y porterait remède.

S'agissant du droit de timbre devant les juridictions administratives, il a estimé nécessaire d'effectuer un bilan

au 30 juin 1997 avant de prendre toute décision dans le cadre de la loi de finances pour 1998.

**M. Jacques Larché, président**, a déclaré ne pas écarter l'augmentation du droit de timbre afin de dissuader les nombreux recours abusifs entravant l'action des collectivités locales. Il a regretté que les juridictions administratives ne prononcent pas suffisamment d'amendes pour recours abusif.

**M. Patrice Gélard** s'est inquiété du nombre de postes mis au concours de l'Ecole nationale de la magistrature en 1997. Il a estimé que l'insuffisance des effectifs des promotions actuelles aurait des effets très négatifs sur l'équilibre futur du corps judiciaire. **M. Robert Badinter** a confirmé cette analyse et signalé les inquiétudes des étudiants des instituts d'études judiciaires.

Le garde des sceaux a indiqué qu'en 1997 les recrutements seraient les mêmes qu'en 1996 et que grâce à l'accord conclu l'an dernier avec le ministère du budget, la Chancellerie pouvait procéder à un nombre suffisant de recrutements pour écrêter les effets du très petit nombre de départs à la retraite. Il a indiqué qu'il ferait parvenir à la commission un document explicitant cette démarche.

**M. José Balarello** s'est inquiété de l'évolution des dépenses d'aide juridictionnelle et des frais de justice, considérant que l'insuffisance du nombre des magistrats conduisait les juridictions à multiplier les jugements avant dire droit. Il a souhaité que des statistiques précises lui soient communiquées sur ce point ainsi que sur l'évolution des honoraires des experts.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a signalé que les jugements avant dire droit étaient beaucoup moins nombreux qu'autrefois et qu'il était en outre difficile de déterminer si l'initiative en revenait aux magistrats ou aux parties.

**M. Charles Jolibois** a rappelé les 36 propositions formulées par la mission d'information de la commission sur les moyens de la justice et souhaité connaître dans quels

délais les réponses budgétaires nécessaires pourraient y être apportées dans le respect d'une gestion rigoureuse des dépenses publiques.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a rappelé qu'il s'était d'ores et déjà efforcé d'apporter une réponse orale à chacune de ces questions à l'occasion du débat du 7 novembre. Il a par ailleurs signalé que certaines décisions répondaient dès aujourd'hui aux préoccupations de la mission, ainsi l'inscription dans le projet de loi de finances pour 1997 de la rémunération de 100 nouveaux assistants. Enfin, il s'est engagé à communiquer à la commission une réponse point par point sur les conséquences budgétaires des suggestions de la mission et sur les suites qui pourraient leur être réservées.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION  
SUR L'ENTRÉE DANS LA SOCIÉTÉ  
DE L'INFORMATION**

**Mercredi 13 novembre 1996 - Présidence de M. Pierre Laffitte, président. - M. Pierre Laffitte, président,** a présenté, dans une communication, une première synthèse des travaux de la mission commune, la problématique générale de l'entrée dans la société de l'information.

Il a, en premier lieu, abordé les problèmes techniques posés par l'évolution des technologies de l'information, partant d'une synthèse des travaux menés sur ce sujet par l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques.

Il a tout d'abord rappelé le fonctionnement et les performances respectifs des modes de codage analogique et numérique, ainsi que le passage de l'un à l'autre. Il a mis l'accent sur l'extraordinaire progrès de l'ensemble de l'industrie informatique, qui a submergé l'ensemble des industries de communication par la numérisation. En ceci consiste, a-t-il estimé, la véritable nouveauté, car la numérisation permet de communiquer, à travers le globe, textes, images et sons à la vitesse de la lumière.

Abordant les systèmes de télécommunications, **M. Pierre Laffitte, président,** a rappelé la différence entre les deux types de commutation : celle par laquelle une série d'informations élémentaires est orientée sur un circuit déterminé, et la commutation par paquets d'informations prenant individuellement des circuits différents.

Ce dernier système présente l'avantage d'optimiser la communication en atténuant les problèmes que pose la saturation des circuits.

**M. Pierre Laffitte, président**, a ensuite souligné la chute des coûts unitaires des produits informatiques, liée aux progrès considérables de cette industrie et au développement des structures de télécommunications.

Il a aussi présenté les qualités techniques particulières de la fibre optique qui permet d'atteindre de très grands débits, notamment par des modes de transfert tels que l'Asynchronous transfer mode (ATM).

La démultiplication des capacités de transport d'informations qui en résulte est renforcée par le développement continu des logiciels, notamment ceux destinés à la compression des données.

A la suite de cet exposé, **M. Pierre Laffitte, président**, en réponse à des questions de ses collègues, a fourni des précisions sur le type de codage impliqué par la numérisation et sur la commutation par paquets.

Il a estimé que bien que les très hautes fréquences permettent des opérations analogues à celles des réseaux câblés, il convenait de réserver les fréquences hertziennes terrestres encore disponibles au téléphone mobile à l'exception des zones dans lesquelles le coût du câblage est excessif en raison de la faible densité de la population.

Il a en outre évoqué les solutions offertes par l'utilisation des systèmes hertziens satellitaires. Il a fait le point sur le système ATM, qui permet d'optimiser l'utilisation des réseaux mais dont l'implantation demeure encore rare. Il a également reconnu que de nombreux problèmes de compatibilité entre équipements se posaient encore, malgré les progrès de la normalisation, ce qui renforce le rôle de l'industrie des logiciels destinés à l'interconnexion de systèmes différents.

**M. Pierre Laffitte, président**, a conclu cet exposé en soulignant que les effets conjugués de la chute des coûts des nouveaux matériels de communication, des possibilités d'accès universel aux savoirs qu'elle offre, de la mondialisation de l'économie, de la dérégulation et du renforce-

ment de la concurrence entraînaient une véritable révolution dont il a rappelé les répercussions.

**M. Pierre Laffitte, président**, a principalement évoqué à cet égard les perspectives offertes par le télétravail, ainsi que les nouveaux services, qui ouvrent la voie à de nouveaux emplois, et l'évolution de la structure interne des entreprises. Il a, sur ce dernier point, cité plusieurs exemples d'entreprises américaines et allemandes où la totalité de l'information disponible est mise en réseau interne (système " Intranet ").

Evoquant la décision prise récemment par deux puissantes firmes de logiciels de partager leur information, il a souligné que l'usage quotidien du même réseau d'information équivalait à une fusion des deux entreprises.

Puis, il a montré comment les nouvelles technologies permettaient à deux entreprises de petite taille de fonctionner en commun comme une entreprise unique, sur un appel d'offres déterminé, et a regretté le retard de la France à l'égard de ces pratiques nouvelles.

**M. Pierre Laffitte, président**, a estimé que cette évolution transformait non seulement les relations du travail et les systèmes hiérarchiques mais affectait également les relations entre les pouvoirs publics et les administrés. Il a noté, qu'à l'heure actuelle, les collectivités locales étaient plus aptes que les administrations centrales à répondre aux attentes des citoyens en matière de transparence et d'information.

**M. Jacques Mahéas**, ayant signalé les risques de déshumanisation et de surinformation, **M. Pierre Laffitte, président**, a évoqué le développement de nouveaux métiers liés à la sélection des informations en fonction des publics visés. Il a jugé nécessaire que s'organise une cohérence sociale qui tienne compte de cette nouvelle donne, sachant que, depuis son origine, Internet fonctionne à la plus grande satisfaction de ses utilisateurs. L'essentiel, a-t-il estimé, est de veiller à ce que les opéra-

tions illégales ne soient pas plus aisées sur Internet que sur d'autres moyens de communication.

Un débat s'est alors engagé sur les moyens de prévenir les dérives observées sur Internet.

**M. Alex Türk, rapporteur**, a estimé que la responsabilité du fournisseur d'accès à Internet était davantage susceptible d'être engagée que celle du fournisseur d'accès au réseau téléphonique.

Il a indiqué la nécessité de parvenir à des accords internationaux définissant un cadre juridique commun pour régir le fonctionnement d'Internet mais a exprimé sa crainte que les Etats-Unis ne freinent toute initiative de nature à gêner le développement de ce réseau.

En réponse à M. Jacques Mahéas l'interrogeant sur le problème des contenus illégaux, **M. Pierre Laffitte, président**, a indiqué que, techniquement, leur repérage sur le réseau était possible mais que, bien souvent, les messages au contenu illicite étaient codés par leurs auteurs.

Il a estimé que la prise de conscience de la nécessité de se doter de moyens de contrôle efficaces n'était pas suffisante en France et a considéré qu'il faudrait mettre en place un observatoire du réseau, une structure de veille, tout en développant les actions de concertation au niveau international. Il a indiqué que la structure actuelle de gestion d'Internet, l'Internet Society, était favorable à une liberté absolue et qu'il serait nécessaire de promouvoir une conception européenne tendant à imposer des limites à cette liberté.

**M. Franck Sérusclat** a estimé que l'exercice du droit de réponse suffisait parfois à juguler une dérive et que la censure n'était pas toujours le meilleur moyen d'y parvenir. Il a marqué sa préférence pour la formation de l'individu et du citoyen.

**M. Alex Türk, rapporteur**, a souligné que les caractéristiques du réseau Internet pouvaient favoriser les dérives et a considéré nécessaire de réfléchir aux moyens

de transposer à Internet le cadre juridique applicable à la presse.

**M. Pierre Laffitte, président**, en conclusion, a indiqué que, de son point de vue, les services qui connaîtraient le plus fort développement sur Internet seraient ceux relatifs à l'éducation, à la santé et aux relations entre l'administration et les administrés. Il a précisé qu'aux Etats-Unis les services de " télévision à la demande " et de téléachat s'étaient révélés peu rentables.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION CHARGÉE  
D'ÉTUDE LA PLACE ET LE RÔLE DES FEMMES  
DANS LA VIE PUBLIQUE**

**Mercredi 13 novembre 1996 - Présidence de M. Michel Rufin, président d'âge** - Le président d'âge a rappelé que cette mission d'information constituée à la demande de tous les présidents de groupes politiques comprenait 55 membres, désignés par les six commissions permanentes du Sénat à la représentation proportionnelle des groupes. Elle est composée de MM. Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Denis Badré, José Balarello, Mmes Janine Bardou, Monique ben Guiga, Maryse Bergé-Lavigne, Annick Bocandé, Nicole Borvo, MM. André Boyer, Gérard Braun, Mme Paulette Brisepierre, MM. Guy Cabanel, Jean-Louis Carrère, Auguste Cazalet, Gérard César, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Mmes Michelle Demessine, Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Alain Dufaut, Ambroise Dupont, Mmes Josette Durrieu, Joëlle Dusseau, MM. Claude Estier, Daniel Goulet, Alain Gournac, Francis Grignon, Jacques Habert, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Bernard Joly, Lucien Lanier, Guy Lemaire, Jean-Louis Lorrain, Mme Hélène Luc, MM. Jacques Machet, André Maman, Jean-Pierre Masseret, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Olin, MM. Joseph Ostermann, Michel Pelchat, Mmes Gisèle Printz, Danièle Pourtaud, MM. Philippe Richert, Guy Robert, Michel Rufin, Bernard Seillier, Marcel Vidal, Serge Vinçon.

La mission a alors procédé à la **désignation de son président.**

Elle a élu à ce poste **Mme Nelly Olin**, par 29 voix contre 12 voix à Mme Maryse Bergé-Lavigne et 3 voix à Mme Michelle Demessine.

Présidence de Mme Nelly Olin, président - **Mme Nelly Olin, président**, après avoir remercié ses collègues, a indiqué qu'elle souhaitait un débat empreint de dialogue et de concertation, sur un sujet aussi important que délicat.

Puis, la mission a procédé à l'élection de **six vice-présidents**. Ont ainsi été élus par acclamation : **Mme Maryse Bergé-Lavigne, M. Guy Cabanel, Mmes Michelle Demessine et Anne Heinis**, ainsi que **MM. Jean-Louis Lorrain et Lucien Neuwirth**. Elle a désigné de la même façon **six secrétaires** : **Mme Annick Bocandé, M. José Balarello, Mmes Nicole Borvo et Joëlle Dusseau**, ainsi que **MM. Alain Gournac et Marcel Vidal**.

Enfin, elle a élu, comme **rapporteur**, **M. Philippe Richert**, qui a obtenu 26 voix contre 12 voix à Mme Monique ben Guiga et 3 voix à Mme Hélène Luc.

La mission a ensuite procédé à un échange de vues sur ses travaux.

**Mme Michelle Demessine** a rappelé sa participation en tant que sénateur à la Conférence mondiale des femmes à Pékin, ainsi qu'aux journées de l'Union interparlementaire consacrées aux femmes et destinées à élaborer une " plate-forme d'action " pour la prochaine décennie. Elle s'est félicitée que le Sénat ait été l'une des premières assemblées parlementaires à mettre en place une structure permettant d'aborder la question de la place de la femme dans la vie publique et ait ainsi donné suite à une de ses propositions. Elle a fait valoir qu'une grande majorité de nos concitoyens, toutes tendances politiques confondues, étaient en accord avec le principe de parité.

Elle a enfin indiqué qu'au cours d'un déjeuner organisé le 8 mars 1996, le président René Monory s'était déclaré pleinement favorable à ce que le Sénat examine ce sujet, au regard notamment des expériences étrangères.

Après les interventions de **Mmes Anne Heinis, Nelly Olin, président, Michelle Demessine et Monique ben**

**Guiga**, ainsi que de **MM. Philippe Richert, rapporteur, Lucien Neuwirth et Guy Cabanel**, sur les premières orientations de la mission d'information, celle-ci a fixé un programme prévisionnel de ses travaux d'ici à la fin de l'année.

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE

**Mardi 12 novembre 1996 - Présidence de M. Jacques Genton, président** - La délégation a tout d'abord **examiné la conclusion modifiée du projet de rapport d'information de M. Nicolas About sur la réforme du système ferroviaire britannique et le Livre blanc de la Commission européenne : " une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires "**.

Après la présentation par M. Nicolas About de la conclusion modifiée du rapport, la délégation a **adopté le rapport d'information.**

Puis, la délégation a **examiné le rapport d'information de M. Xavier de Villepin sur la mise en place de l'Euro : cadre juridique, pacte de stabilité, nouveau mécanisme de change (E 719 et E 720).**

Après avoir précisé les thèmes abordés par le rapport, **M. Xavier de Villepin** a indiqué que celui-ci était destiné à donner à tous les sénateurs les principaux éléments d'information au sujet des propositions d'actes communautaires E 719 et E 720, et qu'il ne prenait pas position au sujet de ces deux textes.

Le rapporteur a ensuite indiqué que la controverse au sujet du pacte de stabilité se poursuivait au sein du Conseil, notamment sur les " circonstances exceptionnelles " permettant à un Etat membre de ne pas encourir de sanctions financières alors qu'il ne respecte pas les dispositions du pacte. L'Allemagne souhaite en effet que la notion de " grave récession " soit définie précisément comme un recul du produit intérieur brut d'au moins 2 % pendant quatre trimestres de suite ou en moyenne annuelle.

Concluant son propos, il a souhaité que les propositions E 719 et E 720 soient examinées en temps utile par le Sénat dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution. Il a rappelé qu'il avait dans ce but déposé, à titre personnel, une proposition de résolution dont la commission des finances avait été saisie.

Ainsi qu'il avait été convenu précédemment, **M. Robert Badinter** a alors apporté certaines informations supplémentaires concernant la dénomination de la monnaie unique. Il semble, a-t-il indiqué, que l'on se trouve à cet égard dans une situation juridique sans précédent. Le terme " ECU " ou " Écu " a été retenu à l'origine car il renvoyait à la fois à un sigle britannique (European currency unit) et au nom d'une ancienne monnaie française, datant de Saint Louis. Dans la version française du traité, il est fait référence à l'" Écu ", qui apparaît dans de nombreux articles, et notamment à l'article 3 A et à l'article 109 L, paragraphe 4. Dans cette optique, le mot " Écu " ne renvoie pas seulement à un instrument de compte, à une définition de la monnaie, mais apparaît aussi comme étant le nom de la monnaie elle-même. Dans la version allemande du traité, c'est le mot " ECU " (en majuscules) qui est utilisé, et le Gouvernement allemand estime qu'il renvoie seulement à une définition, sans être également le nom de la monnaie unique. La version anglaise, comme la version italienne, retiennent le même graphisme ; la version espagnole, qui retient le pluriel du mot " écus " (en minuscules), semble par là plus proche de la version française. On se trouve donc en présence de graphismes différents, alors que toutes les versions du traité font également foi. On notera toutefois que l'utilisation d'un sigle, dans l'ensemble des versions linguistiques du traité, est toujours précédée d'une référence à ce que ce sigle recouvre, alors que l'expression ECU, même lorsqu'elle figure en majuscules, ne fait l'objet d'aucune explication. De plus, les versions étrangères semblent mentionner le terme ECU comme s'il s'agissait de la déno-

mination de la monnaie unique (ainsi, par exemple, dans la version anglaise, " a single currency, the ECU... ").

**M. Robert Badinter** a ensuite rappelé que le Conseil européen de Madrid, en décembre 1995, avait tranché en faveur de la thèse allemande, et décidé que le mot " écu ", dans le traité, devrait être considéré comme un " terme générique " renvoyant à une définition et ne constituant pas une dénomination. Cependant, a-t-il poursuivi, une décision du Conseil européen ne peut modifier un traité dûment ratifié. Si l'on admet que la dénomination " écu " résulte du traité, celui-ci doit être révisé pour que le nom de la monnaie unique soit l' " euro " : la proposition de règlement incluse dans la proposition d'acte communautaire E 720 ne peut être un instrument juridique adéquat.

**M. Robert Badinter** a ensuite indiqué qu'il s'était entretenu sur le sujet avec des juristes renommés pour leur connaissance des institutions européennes. Il semble, a-t-il poursuivi, que l'argument le plus fort pour considérer que le traité retient le mot " Écu " comme nom de la monnaie unique figure dans le libellé de l'article 109 L, paragraphe 4. Ce texte indique très précisément que l' " Écu ", dès l'entrée en vigueur de la troisième phase de l'UEM, sera " une monnaie à part entière ". Or, que signifie le passage à la troisième phase, sinon la disparition de l'Écu comme instrument de compte, puisque, après cette date, il ne fait plus référence à un panier de monnaies ? Le mot "Écu " s'appliquant à la monnaie unique dans la troisième phase de l'UEM ne semble donc pas pouvoir jouer d'autre fonction que celle du nom de la monnaie unique.

**M. Robert Badinter** a alors exprimé la crainte que cette incertitude ne puisse être utilisée par des adversaires de la monnaie unique, en servant de fondement à un recours devant la Cour de justice des Communautés européennes, soit directement, soit par la voie d'une question préjudicielle. Mettant en avant un souci de sécurité juridique, il a donc souhaité que la Conférence intergouvernementale consacre l'appellation " euro ", tout en indi-

quant que, à titre personnel, il aurait préféré que l'on gardât l'appellation " écu ".

**M. Christian de La Malène** s'est étonné que les Etats membres aient ratifié des traités qui ne sont pas exactement identiques, et non un même traité. Il s'est demandé si la Cour de justice se reconnaîtrait compétente pour un tel litige.

**M. Robert Badinter** a précisé que seul le graphisme distinguait les différentes versions. Mais, a-t-il poursuivi, la proposition E 720 tranche, quant à elle, d'une manière uniforme et devrait s'appliquer à tous les Etats membres : on peut dès lors se demander comment elle pourrait être compatible avec toutes les versions du traité.

**M. Jacques Habert** a estimé que la proposition E 720 n'apportait pas de garanties suffisantes de sécurité juridique et qu'il était donc souhaitable que le problème soit réglé par la Conférence intergouvernementale.

**M. Jacques Genton** a confirmé que le Conseil européen, tout en étant l'instance européenne la plus élevée, ne disposait pas du pouvoir de modifier les traités.

**M. Pierre Fauchon**, tout en exprimant une certaine nostalgie pour le mot " Écu ", a souligné que la construction européenne était une action politique de portée historique. En l'occurrence, a-t-il poursuivi, l'essentiel est la volonté politique de se doter d'une monnaie unique, la question de l'appellation étant secondaire. Il n'est pas porté atteinte à la volonté des signataires puisque la modification de la dénomination s'est faite avec l'accord de tous. Au demeurant, un recours est impossible puisque, au Conseil européen de Madrid, un accord unanime s'est dégagé entre les Etats. Si un recours avait été possible, a-t-il ajouté, il aurait de toute manière suffi d'appliquer le principe " pas de nullité sans grief " ou bien de considérer la décision du Conseil européen comme un " acte de gouvernement " insusceptible de recours. Concluant son propos, il a estimé que la controverse sur le pacte de stabilité

était plus grave et plus inquiétante que celle sur le nom de la monnaie unique.

**M. Robert Badinter** a précisé qu'il ne s'agissait pas d'une question de nullité accessoire, mais d'une question de compétence : or la Cour de justice est particulièrement attentive aux questions de compétences. Peut-on modifier le traité -à supposer que l'introduction du nom " euro " en soit bien une modification- sur la base de son article 235, alors que la Cour de justice a récemment affirmé, dans un avis rendu en 1996, que cet article ne pouvait être employé dans ce but ? Il a ajouté que, de toute manière, la question du changement de nom de la monnaie ne pouvait être considérée comme mineure.

**M. Yves Guéna** s'est déclaré d'accord avec M. Pierre Fauchon pour ne pas accorder une grande importance au nom de la future monnaie unique, mais a estimé que le problème ne pouvait être réglé de manière définitive que par la Conférence intergouvernementale, l'article 235 du traité ne pouvant constituer une base suffisante. Que le traité sur l'Union européenne ait été adopté par référendum, a-t-il souligné, n'empêche pas de le modifier par la voie parlementaire.

**M. Denis Badré**, tout en convenant que l'élément politique devait primer, a souligné que cette primauté devait s'exercer dans des conditions juridiques incontestables. Il convient, a-t-il poursuivi, de suivre une procédure rigoureuse pour la mise en place de la monnaie unique, en veillant dans un souci de sécurité juridique à faire disparaître, autant que possible, tous les éléments de flou et d'incertitude qui pourraient subsister. Il est souhaitable de préciser comment la décision du Conseil sur la liste des Etats participants s'articulera avec le contrôle du Parlement allemand. Il est également nécessaire de bien préciser la répartition des compétences entre les formations plénières du Conseil et celles composées seulement des Etats participant à la monnaie unique.

**M. Jacques Genton** a estimé que les débats de la commission des finances, puis de la séance publique, pourraient permettre de dissiper les zones d'ombre.

**M. Christian de La Malène** a souhaité que la délégation soit associée à l'examen des textes et que celui-ci comporte une procédure écrite permettant d'obtenir du Gouvernement des réponses écrites. Il s'est par ailleurs interrogé sur le rôle du Parlement européen dans la procédure d'adoption de ces textes.

**M. Xavier de Villepin** a souligné que la commission des finances pourrait s'appuyer sur les travaux de la délégation et a estimé que l'essentiel était de permettre l'expression du Parlement sur ces propositions importantes et, sur certains points, controversées.

**M. Christian de La Malène** a estimé que l'article 88-4 de la Constitution avait précisément été introduit dans ce but.

Puis la délégation a décidé, à l'unanimité, **d'autoriser la publication du rapport d'information assorti du compte rendu de ses travaux.**

Puis, la délégation a **examiné le projet de rapport d'information de M. Jacques Genton sur la cinquième session annuelle de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) (juillet 1996, Stockholm).**

**M. Jacques Genton** a rappelé que la délégation française comprenait pour le Sénat, MM. James Bordas, Guy Cabanel, Claude Estier, Yves Guéna et lui-même.

Il a indiqué que ce rapport avait pour principal objet de rendre compte des débats et de publier les textes adoptés. Il a souhaité toutefois tirer quelques enseignements de la session.

Tout d'abord, a-t-il souligné, les questions de sécurité ont été au premier plan : le débat essentiel a été celui sur le " modèle de sécurité pour l'Europe du XXIème siècle ", qui pose avant tout le problème de la place de la Russie

dans la nouvelle architecture de sécurité. Les débats de l'Assemblée de l'OSCE sont, chaque année, l'occasion, pour de nombreuses délégations, de manifester leurs inquiétudes persistantes vis-à-vis de la Russie ; cette année, les débats ont pris une tournure plus constructive : beaucoup de délégués ont admis la nécessité d'essayer de mettre en place avec la Russie un partenariat assez approfondi pour dédramatiser le problème de l'élargissement de l'OTAN. Mais la manière dont cette orientation pourrait se concrétiser reste encore floue.

Puis, le rapporteur a indiqué que le débat sur les droits de l'homme avait notamment concerné la Turquie, à la suite d'une initiative de la délégation américaine souhaitant lier une condamnation très ferme du terrorisme de certains kurdes (PKK) et un appel à un meilleur respect des droits de l'homme par l'Etat turc.

Enfin, a-t-il poursuivi, lors du débat qui s'est tenu sur l'ex-Yougoslavie, de nombreuses délégations ont insisté sur la nécessité de juger les criminels de guerre. Les informations données par l'exécutif de l'OSCE ont cependant montré la difficulté de faire fonctionner les mécanismes prévus pour cela. Le texte adopté par l'Assemblée tend principalement à soutenir l'application dans la durée des accords de Dayton ; la délégation française, quant à elle, est intervenue, pour soutenir le processus électoral malgré ses imperfections, en soulignant qu'il ne s'agissait que d'une étape.

Concluant son propos, **M. Jacques Genton** a souligné que, lors du renouvellement des organes de l'Assemblée, la place de la France s'était apparemment consolidée, puisqu'elle a conservé une vice-présidence de l'Assemblée et obtenu la présidence d'une des trois commissions. Néanmoins, a-t-il observé, certains membres de la délégation française ont eu le sentiment que l'influence de la France au sein de l'Assemblée pourrait être renforcée par un effort pour développer les relations avec d'autres délégations.

**Après les interventions en ce sens de MM. Yves Guéna et Christian de La Malène, la délégation a adopté, à l'unanimité, le rapport d'information.**

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LA PLANIFICATION

**Mercredi 13 novembre 1996 - Présidence de M. Bernard Barbier, sénateur, président.** La délégation a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Henri Guaino, commissaire au Plan.**

**M. Bernard Barbier, président,** a indiqué que la délégation souhaitait connaître les perspectives de réforme de la planification et de réorganisation du commissariat général du Plan, dans la mesure où l'accomplissement de sa mission en dépendait étroitement.

En réponse, **M. Henri Guaino, commissaire au Plan,** a confirmé qu'un projet de réorganisation et de refondation du Plan était actuellement à l'étude et qu'il prendrait vraisemblablement la forme d'un décret. Il a considéré que cette réforme serait certes moins ambitieuse que si elle avait pris une forme législative et n'autoriserait pas une remise à plat des procédures de planification telles qu'elles ont été instituées par la loi du 29 juillet 1982, mais qu'elle permettrait néanmoins de conforter les trois missions essentielles de la planification : la prospective, la concertation et l'évaluation des politiques publiques.

Après les interventions de **M. Bernard Barbier, président, MM. Georges Mouly et Bernard Hugo,** **M. Henri Guaino, commissaire au Plan,** a longuement évoqué la planification régionale et notamment regretté l'insuffisance des procédures de suivi des contrats de plan Etat-régions.

La délégation a ensuite procédé à l'examen du rapport d'information de **M. Bernard Barbier, rappor-**

**teur, sur les perspectives économiques à moyen terme (1996-2001).**

**M. Bernard Barbier, rapporteur**, a tout d'abord rappelé que son ambition n'était pas de décrire l'évolution la plus probable de l'économie française à l'horizon 2001, mais de mettre en évidence, à l'aide de projections macroéconomiques, les questions et les choix de politique économique.

Il a également souligné que le pessimisme qui se dégageait de ces travaux pouvait s'expliquer par la morosité du climat économique ambiant, puisque le propre des projections était de donner une vision amplifiée du présent.

Présentant les résultats d'une projection réalisée par l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) à l'aide du modèle macroéconomique **MOSAÏQUE**, **M. Bernard Barbier, rapporteur**, a indiqué qu'ils étaient très proches pour 1997 des prévisions du Gouvernement, tant sur les perspectives de croissance que sur celles des finances publiques.

Il a jugé globalement décevants les résultats pour les années à venir :

- la croissance s'essoufflerait (pour s'établir de 2 % par an en moyenne de 1998 à 2001) en raison du faible dynamisme des évolutions des salaires, du revenu et de la consommation des ménages ;

- les créations d'emplois ne seraient pas suffisantes pour absorber l'augmentation de la population active, de telle sorte que le nombre de chômeurs augmenterait de 50.000 par an environ ;

- le besoin de financement des administrations publiques ne se réduirait que très lentement (de 3,1 % en 1997 à 2,8 % en 2001), malgré des hypothèses très rigoureuses sur l'évolution des dépenses, en raison de la faiblesse de la croissance.

Ce résultat supposerait par ailleurs un prélèvement supplémentaire sur les ménages en 1998 (équivalent à

1 point de contribution sociale généralisée) afin de limiter la dérive tendancielle des comptes de l'assurance-maladie.

En conclusion, **M. Bernard Barbier, rapporteur**, a estimé que la plupart des travaux à moyen terme présentés actuellement relevaient finalement d'une vision moyenne de l'avenir, entre deux scénarios opposés :

- un scénario pessimiste dans lequel chaque pays européen mènerait isolément des politiques rigoureuses, en espérant de ses voisins qu'ils soutiendront sa propre croissance. L'addition de ces comportements non coopératifs pourrait cependant aggraver les difficultés économiques des pays européens ;

- un scénario optimiste de forte reprise cyclique du type de celle de 1986-1990. Comme en 1986, où la baisse des prix du pétrole a stimulé la croissance, ceci supposerait toutefois un " choc " positif : il pourrait résulter d'une baisse sensible des taux d'intérêt à la suite de l'unification monétaire.

**M. Bernard Barbier, rapporteur**, a souligné que ceci nécessiterait cependant une forte coordination des politiques économiques au niveau européen.

En réponse à **MM. Georges Mouly et Bernard Hugo, M. Bernard Barbier** a ensuite évoqué les perspectives à moyen terme de quelques secteurs d'activité - et en particulier du bâtiment et de l'automobile -.

La délégation a ensuite **adopté le rapport d'information présenté par son président**.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS, MISSIONS D'INFORMATION, DÉLÉGATIONS ET OFFICES POUR LA SEMAINE DU 18 AU 23 NOVEMBRE 1996**

**Commission des Affaires culturelles**

**Mercredi 20 novembre 1996**

Salle n° 245

*à 10 heures :*

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1997 de :

. M. Ambroise Dupont sur l'environnement ;

. M. Jean-Paul Hugot sur la communication audiovisuelle.

- Nomination d'un rapporteur sur les projets de loi :

. n° 54 (1996-1997) portant code de la communication et du cinéma (partie législative) ;

. n° 55 (1996-1997) modifiant les dispositions du code de la communication et du cinéma relatives à la communication audiovisuelle.

*à 15 heures :*

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1997 de :

. M. James Bordas sur les relations culturelles, scientifiques et techniques ;

. M. Jean-Pierre Camoin sur l'enseignement supérieur ;

. M. Jean Bernadaux sur l'enseignement scolaire.

**Jeudi 21 novembre 1996**

*à 10 heures*

Salle n° 245

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1997 de :

- M. François Lesein sur la jeunesse et les sports ;
- M. Pierre Laffitte sur la recherche.

**Commission des Affaires économiques**

**Mardi 19 novembre 1996**

*à 9 heures 15*

Salle n° 263

- Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 9 (1994-1995) complétant, en ce qui concerne certains contrats de services et de fournitures, la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence et la loi n° 92-1282 du 11 décembre 1992 relative aux procédures de passation de certains contrats dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (M. Henri Revol, rapporteur).

**Mercredi 20 novembre 1996**

*à 9 heures 30*

Salle n° 263

- Nomination, à titre officieux, d'un rapporteur sur le projet de loi sur la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs (Sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

- Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 58 (1996-1997) relatif à l'Union d'économie sociale du logement (M. Marcel-Pierre Cleach, rapporteur).

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1997 :

. de M. William Chervy sur le Logement ;

. de M. Alain Pluchet sur l'Agriculture ;

. de M. Jean-François Le Grand sur l'Aviation civile et les Transports aériens ;

. de M. Jean-Jacques Robert sur les Petites et moyennes entreprises, le Commerce et l'Artisanat.

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

**Mardi 19 novembre 1996**

*à 11 heures*

Salle n° 216

- Désignation des candidats titulaires et suppléants pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en examen du projet de loi n° 26 (1996-1997), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif aux mesures en faveur du personnel militaire dans le cadre de la professionnalisation des armées.

- Examen éventuel des amendements sur le projet de loi n° 26 (1996-1997), adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, relatif aux mesures en faveur du personnel militaire dans le cadre de la professionnalisation des armées.

**Mercredi 20 novembre 1996**

*à 10 heures 30*

Salle n° 216

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

- . n° 3104 (A.N. - 10<sup>e</sup> législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume d'Espagne concernant la construction et l'exploitation de la section internationale d'une ligne ferroviaire à grande vitesse entre la France et l'Espagne (façade méditerranéenne).
- . n° 3105 (A.N. - 10<sup>e</sup> législature) autorisant l'approbation d'un protocole relatif à l'arrangement de Madrid concernant l'enregistrement international des marques.

- Examen du rapport pour avis de M. André Boyer sur les crédits du ministère de la Défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 (Marine).

- Examen du rapport pour avis de M. André Dulait sur les crédits du ministère des Affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

**Commission des Affaires sociales**

**Mardi 19 novembre 1996**

*à 16 heures*

Salle n° 213

- Examen du rapport pour avis de M. Jean Chérioux sur le projet de loi de finances pour 1997 (Affaires sociales).

- Examen du rapport pour avis de M. Louis Boyer sur le projet de loi de finances pour 1997 (Santé).

- Communication de M. Lucien Neuwirth sur la lutte contre la douleur.

**Mercredi 20 novembre 1996**

Salle n° 213

*à 9 heures 30 :*

- Examen du rapport pour avis de M. Jacques Bimbenet sur le projet de loi de finances pour 1997 (Logement social).

- Examen du rapport pour avis de M. Bernard Seillier sur le projet de loi de finances pour 1997 (Budget annexe des prestations sociales agricoles).

- Communications sur le déplacement aux Etats-Unis d'une délégation de la commission des Affaires sociales, dans le cadre de la mission d'information sur les conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité des produits thérapeutiques en France.

- Examen des amendements éventuels sur le projet de loi d'habilitation n° 57 (1996-1997) relatif à l'extension et à l'adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte des dispositions législatives du titre Ier du livre VII du code de la santé publique, au statut du personnel et au financement de l'établissement public de santé territorial de Mayotte ainsi qu'à la réforme du statut de la caisse de prévoyance sociale.

*à 16 heures 30 :*

- Audition de M. Jacques Barrot, Ministre du travail et des Affaires sociales, accompagné de Mme Anne-Marie Couderc, Ministre délégué pour l'emploi, sur les crédits de

son département ministériel consacrés à l'emploi et à la formation professionnelle pour 1997.

**Jeudi 21 novembre 1996**

*à 9 heures*

Salle n° 213

- Examen du rapport pour avis de M. Louis Souvet sur le projet de loi de finances pour 1997 (Travail et emploi).

- Examen du rapport pour avis de M. Jean Madelain sur le projet de loi de finances pour 1997 (Formation professionnelle).

- Examen du rapport pour avis de M. Pierre Lagourgue sur le projet de loi de finances pour 1997 (Départements d'Outre-Mer et Territoires d'Outre-Mer : aspects sociaux).

**Mission d'information sur les conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité des produits thérapeutiques en France**

**Mercredi 20 novembre 1996**

Salle n° 207

*à 9 heures :*

- Audition de M. Bernard Mesuré, président, et M. Bernard Lemoine, directeur général du SNIP.

*à 9 heures 30 :*

- La réunion sera suspendue pour vous permettre d'entendre la communication sur le déplacement aux Etats-Unis d'une délégation de la commission des Affaires

sociales, dans le cadre de la mission d'information sur les conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité des produits thérapeutiques en France.

*à 10 heures :*

- Audition de M. Jean Parrot, président du Conseil de l'ordre des pharmaciens.

*à 10 heures 30 :*

- Audition de M. Charles Perinetti, délégué général et Mme Danièle Hannaire, responsable des affaires techniques du SNITEM.

*à 11 heures :*

- Audition de M. Maurice Guéniot, président de l'Académie nationale de médecine.

*à 11 heures 30 :*

- Audition de M. Marc Deby, directeur général et M. Christian De Thuin, adjoint au chef du service technique de l'INC.

**Jeudi 21 novembre 1996**

Salle n° 263

*à 9 heures :*

- Audition de M. Didier Lombard, directeur de la Direction générale des stratégies industrielles.

*à 10 heures :*

- Audition de M. Guenaël Rodier, épidémiologiste, spécialiste des maladies infectieuses (Organisation mondiale de la santé).

*à 10 heures 30 :*

- Audition de M. Fernand Pellerin, président, M. François Bourillet, secrétaire général de l'Académie de pharmacie.

*à 11 heures :*

- Audition de M. Patrice Debré, professeur à l'Université Paris VI, directeur du laboratoire CNRS d'immunologie cellulaire et tissulaire La Pitié Salpêtrière.

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

**Mardi 19 novembre 1996**

**Salle de la Commission**

*à 16 heures :*

- Examen du rapport sur la proposition de résolution n° 508 (1995-1996) de Mme Marie-Claude Beaudeau, tendant à la création d'une commission d'enquête sur la situation du Crédit Foncier de France (M. Alain Lambert, rapporteur).

- Examen du rapport sur la proposition de résolution n° 47 (1996-1997) de Mme Hélène LUC, tendant à la création d'une commission d'enquête sur la situation du groupe Thomson et les conditions de sa privatisation (M. Alain Lambert, rapporteur).

**Projet de loi de finances pour 1997**

- Examen du rapport sur les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (M. Philippe Marini, rapporteur spécial).

*à 18 heures :*

- 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 département ministériel.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 71 (1996-1997), présentée en application de l'article 73 *bis* du Règlement, par M. Xavier de Villepin, sur la proposition de la Commission en vue d'un règlement du Conseil relatif au renforcement de la surveillance et de la coordination des situations budgétaires, sur la proposition de règlement (CE) du Conseil visant à accélérer et clarifier la mise en oeuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (n° E-719) et sur les proposition de règlements du Conseil sur l'introduction de l'Euro (art. 109.1 (4) CE) et sur certaines dispositions y afférentes (Art. 235 CE) (n° E-720).

**Mercredi 20 novembre 1996**

Salle de la Commission

Projet de loi de finances pour 1997

*à 9 heures 30 :*

- Examen du rapport sur les crédits de la culture (M. Maurice Schumann, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation et articles 83 et 84 rattachés (M. Joël Bourdin, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits du budget annexe des prestations sociales agricoles (M. Joël Bourdin, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits des affaires étrangères et coopération :

. Coopération (M. Michel Charasse, rapporteur spécial).

*à 15 heures :*

- Examen du rapport sur les crédits de l'économie et des finances :

- Charges communes et articles 88 et 89 rattachés (M. Claude Belot, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits de la communication audiovisuelle et article 58 et lignes 47 et 48 de l'Etat E annexé à l'article 54 (M. Jean Cluzel, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits des comptes spéciaux du Trésor (articles 42 à 53) (M. Yann Gaillard, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits de la justice (M. Hubert Haenel, rapporteur spécial).

**Jeudi 21 novembre 1996**

*à 9 heures 30*

Salle de la Commission

Projet de loi de finances pour 1997

- Examen définitif, sous réserve de son adoption et de sa transmission, du projet de loi n° 2993 (Xè législature) de finances pour 1997 (M. Alain Lambert, rapporteur général).

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

**Mardi 19 novembre 1996**

Salle n° 207

*à 16 heures 15 :*

- Audition de M. Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur, sur les crédits de son ministère pour 1997.

*à 18 heures 15 :*

- Examen pour avis des crédits de la décentralisation (rapporteur : M. André Bohl).

**Mercredi 20 novembre 1996**

*à 9 heures 30 (Salle Médicis) :*

- Auditions (1) sur les droits de l'enfant :

à 9 heures 30 : Communication de M. Michel Rufin sur son rapport au Premier ministre : " Protection de la jeunesse et délinquance juvénile ".

à 10 heures : Docteur Bernard Cordier, psychiatre à l'hôpital Foch de Suresnes.

à 10 heures 40 : Mme Nicole Tricart, responsable de la brigade des mineurs de Paris.

---

(1) Ces auditions seront ouvertes à l'ensemble des sénateurs et feront l'objet d'un enregistrement audiovisuel en vue de leur retransmission en différé sur la chaîne parlementaire.

à 11 heures 20 : M. Jean-Louis Sanchez, délégué général de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée.

à 12 heures : M. Xavier Emmanuelli, secrétaire d'Etat à l'action humanitaire d'urgence.

*à 15 heures (Salle n° 207) :*

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi organique n° 42 (1996-1997) de M. Joseph Ostermann.

- Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 493 (1995-1996), portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 96-1 du 2 janvier 1996 d'habilitation relative 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 et abrogeant certaines dispositions concernant les îles éparses et l'île de Clipperton (rapporteur : M. Jean-Marie Girault).

- Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 56 (1996-1997), portant ratification de l'ordonnance n° 96-782 du 5 septembre 1996 prise en application de la loi n° 96-87 du 5 février 1996 d'habilitation relative au statut général des fonctionnaires de la collectivité territoriale, des communes et des établissements publics de Mayotte (rapporteur : M. François Blaizot).

**Judi 21 novembre 1996**

*à 9 heures 30*

Salle n° 207

- Examen pour avis des crédits de l'Intérieur :
- . Police et sécurité (rapporteur : M. Paul Masson).
- . Sécurité civile (rapporteur : M. René-Georges Laurin).

**Commission mixte paritaire chargée de proposer  
une texte sur les dispositions restant en discussion  
du projet de loi de financement de la sécurité  
sociale pour 1997**

**Mardi 19 novembre 1996**

*à 18 heures 30*

Salle n° 213

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer  
les comptes**

**Mercredi 20 novembre 1996**

*à 15 heures*

Salle n° 216

- Examen du compte administratif 1995.

**Mission commune d'information sur l'entrée dans la société de l'information**

**Mercredi 20 novembre 1996**

*à 16 heures 30*

Salle de réunion 6, rue Garancière, 1<sup>er</sup> étage

- Audition de M. Pierre Faure, adjoint du directeur de l'informatique de Dassault Aviation, chargé des auto-routes de l'information.

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

**Mercredi 20 novembre 1996**

*à 16 heures 15*

Salle n° 261

- Audition de M. Michel Barnier, ministre délégué aux Affaires européennes, sur les travaux de la Conférence intergouvernementale.

**Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques**

**Mercredi 20 novembre 1996**

*10 heures*

à l'Assemblée nationale,  
233, boulevard Saint-Germain  
(8<sup>e</sup> étage, salle 8836)

- Nomination d'un rapporteur pour l'étude sur l'évolution des coûts et des techniques de production d'électricité.

- Discussion sur les thèmes à retenir pour les notes d'information générale.

- Calendrier prévisionnel des travaux.

**Jeudi 21 novembre 1996**

*à 9 heures et à 14 heures 30*

à l'Assemblée nationale

Salle Lamartine

101, rue de l'Université

(1<sup>er</sup> sous-sol)

- Audition, dans le cadre de l'étude sur le contrôle de la sûreté et la sécurité des installations nucléaires, de M. Carlo Rubbia, prix Nobel de physique, sur son projet de réacteur nucléaire.