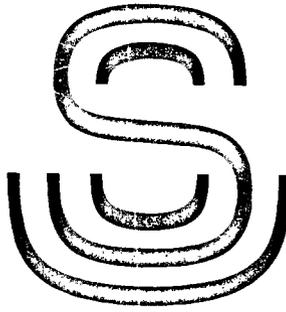


# LE SENAT

## BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 8 – SAMEDI 23 NOVEMBRE 1996

SESSION ORDINAIRE 1996-1997



### SOMMAIRE

Affaires culturelles	1455
Affaires économiques	1505
Affaires étrangères	1533
Affaires sociales	1545
Finances	1607
Lois	1687
Commission mixte paritaire	1733
Mission commune d'information	1755
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	1757
Office parlementaire d'évaluation	1765
Programme de travail pour la semaine du 25 au 30 novembre 1996	1769

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

Pages

### Projet de loi de finances pour 1997

- Récapitulatif, au 22 novembre 1996, des positions adoptées par la commission des Finances saisie au fond, et par les commissions saisies pour avis .....	1447
--	------

### Affaires culturelles

• <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	1470
• <i>Mission d'information sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires</i>	
- Examen d'adoption du projet de rapport .....	1455
• <i>Projet de loi de finances pour 1997</i>	
- Examen des rapports pour avis :	
. Environnement .....	1459
. Communication audiovisuelle .....	1465
. Relations culturelles, scientifiques et techniques .....	1470
. Enseignement supérieur .....	1474
. Enseignement scolaire .....	1481
. Jeunesse et sports .....	1490
. Recherche .....	1497

### **Mission d'information sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires**

- Adoption du projet de rapport..... 1501

### **Affaires économiques**

- *Nomination de rapporteur*..... 1506
- *Marchés publics - Contrats de services et de fournitures - Transparence et régularité des procédures de marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (Pjl n° 9)*
  - Examen des amendements ..... 1505
  - *Logement - Union d'économie sociale du logement (Pjl n° 58)*
    - Examen des amendements ..... 1506-1531
    - *Projet de loi de finances pour 1997*
      - Examen des rapports pour avis :
        - . Logement..... 1508
        - . Agriculture ..... 1516
        - . Aviation civile et transports aériens..... 1521
        - . Petites et moyennes entreprises et commerce et artisanat... 1531

### **Affaires étrangères**

- *Nomination de rapporteurs*..... 1534
- *Défense - Mesures en faveur du personnel militaire dans le cadre de la professionnalisation des armées (Pjl n° 26)*
  - Désignation de candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire ..... 1533
  - Examen des amendements ..... 1533
  - *Affaires étrangères - Algérie et Zaïre*
    - Communication du président..... 1534
    - *Projet de loi de finances pour 1997*

	Pages
- Examen des rapports pour avis :	
. Marine .....	1534
. Affaires étrangères .....	1539
<b>Affaires sociales</b>	
• <i>Projet de loi de finances pour 1997</i>	
- Audition de Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi .....	1576
- Examen des rapports pour avis :	
. Affaires sociales .....	1545
. Santé.....	1553
. Logement social .....	1564
. Budget annexe des prestations sociales agricoles.....	1570
. Travail et emploi et formation professionnelle .....	1588
. Anciens combattants (articles 85, 86 et 87) .....	1598
. Départements et territoires d'outre-mer .....	1599
• <i>Santé - Lutte contre la douleur - Contrôle de l'application de la loi n° 95-116 modifiée du 4 février 1995</i>	
- Communication.....	1550
• <i>Santé - Institution d'une prestation spécifique de dépendance</i>	
- Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire .....	1557
• <i>Mission d'information sur les conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité des produits thérapeutiques en France - Déplacement aux Etats-Unis</i>	
- Communication.....	1558
<b>Finances</b>	
• <i>Nomination de rapporteurs .....</i>	1645
• <i>Commission d'enquête - Crédit foncier de France (Ppr n° 508)</i>	

	Pages
	—
- Examen du rapport.....	1607
• <i>Commission d'enquête - Situation du groupe Thomson et conditions de sa privatisation (Ppr n° 47)</i>	
- Examen du rapport.....	1617
• <i>Projet de loi de finances pour 1997</i>	
- Audition de M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation .....	1632
- Examen des rapports spéciaux :	
. Fonction publique et réforme de l'Etat.....	1627
. Culture .....	1650
. Agriculture, pêche et alimentation et art. 83 et 84 rattachés.....	1653
. Budget annexe des prestations sociales agricoles.....	1654
. Affaires étrangères et coopération : coopération.....	1659
. Comptes spéciaux du Trésor .....	1667
. Economie et finances : charges communes et articles 88 et 89 rattachés .....	1671
. Justice .....	1675
. Communication audiovisuelle et art. 58 et lignes 47 et 48 de l'Etat E annexé à l'article 54.....	1675
- Examen définitif.....	1679
- Examen des amendements aux articles de la première partie.....	1680

## Lois

• <i>Nomination de rapporteurs.....</i>	1722
• <i>Projet de loi de finances pour 1997</i>	
- Audition de M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur ....	1687
- Examen des rapports pour avis :	
. Décentralisation.....	1696
. Police et sécurité.....	1722
. Sécurité civile.....	1729
• <i>Justice - Journée des droits de l'enfant - Protection de la jeunesse et délinquance juvénile</i>	

	Pages
- Audition du Docteur Bernard Cordier, psychiatre à l'hôpital Foch de Suresnes .....	1704
- Audition de Mme Yvette Bertrand, chef-adjoint de la brigade des mineurs de Paris .....	1710
- Audition de M. Jean-Louis Sanchez, délégué général de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée.....	1714
- Communication de M. Michel Rufin sur son rapport au Premier ministre .....	1717
• <i>Territoire d'outre-mer - Droit pénal - Extension et adaptation de la législation en matière pénale applicable aux territoires d'outre-mer et à Mayotte (Pjl n° 493)</i>	
- Examen des amendements .....	1721

#### **Commission mixte paritaire**

• <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 1997</i> .....	1733
--	------

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

• <i>Audition de M. Pierre Faure, adjoint au directeur informatique de Dassault-Aviation, président de l'association française des utilisateurs d'Unix et des systèmes ouverts (AFUU), accompagné de M. Hervé de Cornec et de Mme Anne-Marie Jonquière, membres de l'AFUU</i> .....	1755
---	------

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

• <i>Audition de M. Michel Barnier, ministre délégué aux affaires européennes</i> .....	1757
---	------

	Pages
<b>Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques</b>	—
• <i>Nomination de rapporteur</i> .....	1765
• <i>Programme prévisionnel des travaux</i> .....	1765
<b>Programme de travail des commissions, missions d'information, groupes d'étude et de travail et délégations pour la semaine du 25 au 30 novembre 1996</b>	1769

## - PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1997 -

**RÉCAPITULATIF DES POSITIONS ADOPTÉES AU 22 NOVEMBRE 1996 PAR LA COMMISSION DES FINANCES,  
SAISIE AU FOND, ET PAR LES COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS**

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
<b>I. BUDGETS CIVILS</b>					
<b>A. BUDGET GÉNÉRAL</b>					
- AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COOPÉRATION					
. Affaires étrangères	16.10.96	Adoption	Etrangères	20.11.96	-
. Relations culturelles, scientifiques et techniques			Culturelles	20.11.96	Favorable
. Relations culturelles extérieures et francophonie			Etrangères	27.11.96	-
. Affaires européennes	14.11.96	Adoption			
. Coopération	20.11.96	Adoption	Etrangères	13.11.96	Favorable
. Francophonie			Culturelles	27.11.96	-
- AGRICULTURE, PÊCHE ET ALIMENTATION ET ART. 83, 83 BIS ET 83 TER	20.11.96	Adoption			
. Agriculture			Economiques	20.11.96	Favorable
. Pêche			Economiques	12.11.96	Favorable
. Industries agricoles et alimentaires			Economiques	12.11.96	Sagesse

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, VILLE ET INTÉGRATION					
I.- Aménagement du territoire . <i>Aménagement rural</i>	13.11.96	Réservé	Economiques Economiques	13.11.96 13.11.96	Examen renvoyé Examen renvoyé
II.- Ville et intégration . <i>Ville</i>	24.10.96	Adoption	Sociales Economiques	31.10.96 13.11.96	Favorable Favorable
- ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE, ART. 85 A 86 RATTACHÉS ART. 87 RATTACHÉ	05.11.96 05.11.96 05.11.96	Adoption Adoption Suppression			
. <i>Anciens combattants</i> Art. 85 et 86 rattachés Art. 87			Sociales Sociales Sociales	07.11.96 07.11.96 21.11.96	Favorable Favorable Suppression
- COMMERCE ET ARTISANAT ET ART. 90 et 91	13.11.96	Adoption			
. <i>Petites et moyennes entreprises commerce et artisanat</i>			Economiques	27.11.96	-
- COMMUNICATION AUDIOVISUELLE ET ART. 58 ET LIGNES 47 ET 48 DE L'ETAT E ANNEXÉ À L'ART. 54	20.11.96	Adoption	Culturelles	20.11.96	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- CULTURE <i>. Cinéma - Théâtre dramatique</i>	20.11.96	Réserve	Culturelles Culturelles	13.11.96 13.11.96	Sagesse Favorable
- ÉCONOMIE ET FINANCES <i>. Charges communes et art. 88 et 89 . Services financiers . Commerce extérieur</i>	20.11.96 13.11.96 13.11.96	Adoption Adoption Adoption	Economiques	07.11.96	Favorable
- ÉDUCATION NATIONALE. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, RECHERCHE  I.- Enseignement scolaire <i>. Enseignement technique . Enseignement agricole</i>  II.- Enseignement supérieur  III.- Recherche <i>. Recherche scientifique et technique</i>	06.11.96  06.11.96  06.11.96	Adoption  Adoption  Adoption	Culturelles Culturelles Culturelles  Culturelles  Economiques Culturelles	20.11.96 13.11.96 13.11.96  20.11.96  31.10.96 21.11.96	Favorable Favorable Sagesse  Favorable  Favorable Favorable
- ENVIRONNEMENT	23.10.96	Adoption	Culturelles Economiques	20.11.96 30.10.96	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- ÉQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME					
I.- Urbanisme et services communs . <i>Urbanisme</i>	16.10.96	Adoption	Economiques	13.11.96	Favorable
II - Transports :					
. Transports terrestres	29.10.96	Adoption	Economiques	07.11.96	Favorable
. Routes et sécurité routière	29.10.96	Adoption	Economiques	13.11.96	Favorable
. <i>Routes et voies navigables</i>					
. Transport aérien et Météorologie	23.10.96	Adoption	Economiques	13.11.96	Favorable
III.- Logement et art. 92 ratt. . <i>Logement social</i>	16.10.96	Adoption	Economiques Sociales	20.11.96 20.11.96	Favorable Favorable
IV - Mer	15.10.96	Adoption	Economiques	12.11.96	Favorable
. Marine marchande	15.10.96	Adoption			
. Ports maritimes					
V.- Tourisme	09.10.96	Adoption	Economiques	13.11.96	Favorable
- FONCTION PUBLIQUE ET RÉFORME DE L'ÉTAT	19.11.96	Adoption			

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- INDUSTRIE, POSTE ET TÉLÉCOMMUNICATIONS					
I - Industrie	24.10.96	Adoption	Economiques	31.10.96	Favorable
<i>Energie</i>			Economiques	31.10.96	Favorable
<i>Consommation et concurrence</i>			Economiques	30.10.96	Favorable
II - Poste, télécommunication et espace	10.10.96	Adoption	Economiques		
<i>Technologie de l'information et de la poste</i>			Economiques	30.10.96	Favorable
- INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION					
. Sécurité	07.11.96	Adoption			
. <i>Police et sécurité</i>			Lois	21.11.96	Favorable
. <i>Sécurité civile</i>			Lois	21.11.96	Favorable
. Décentralisation	23.10.96	Adoption	Lois	19.11.96	Favorable
- JEUNESSE ET SPORTS	22.10.96	Adoption	Culturelles	21.11.96	Favorable
- JUSTICE	20.11.96	Adoption			
. <i>Services généraux</i>			Lois	27.11.96	
. <i>Administration pénitentiaire</i>			Lois	27.11.96	
. <i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>			Lois	27.11.96	

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- OUTRE-MER ET ART. 93 RATTACHÉ . <i>Outre-mer</i> . <i>DOM-TOM</i>	16.10.96	Adoption	Economiques Sociales Lois Lois	14.11.96 21.11.96 27.11.96 27.11.96	Favorable Favorable
- PRESSE . <i>Presse écrite</i>	30.10.96	Adoption	Culturelles	13.11.96	Favorable
- SERVICES DU PREMIER MINISTRE I.- Services généraux II.- Secrétariat général de la défense nationale III.- Conseil économique et social IV.- Plan	30.10.96 16.10.96 10.10.96 09.10.96	Adoption en attente Adoption Sagesse	Economiques	30.10.96	Favorable
- TRAVAIL ET AFFAIRES SOCIALES . Travail et art. 94 à 97 ratt. . <i>Travail et emploi et formation professionnelle</i> . <i>Affaires sociales et art. 97 et 98</i> . <i>Santé</i> . Santé publique, et services communs, action sociale et solidarité art. 98 rattaché	15.10.96 15.10.96 29.10.96 28.10.96	Adoption Adoption Adoption Suppression	Sociales Sociales Sociales	21.11.96 19.11.96 19.11.96	Favorable Favorable Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
<b>B. BUDGETS ANNEXES</b>					
. Aviation civile <i>Aviation civile et transport aérien</i>	23.10.96	Adoption	Economiques	20.11.96	Favorable
. Journaux officiels	05.11.96	Adoption			
Légion d'honneur, ordre de la Libération	23.10.96	Adoption			
Monnaies et médailles	10.10.96	Adoption			
Prestations sociales agricoles et art. 84 <i>Budget annexe des prestations sociales agricoles</i>	20.11.96	Adoption	Sociales	20.11.96	Favorable
<b>II. DÉFENSE</b>					
. Exposé d'ensemble et dépenses en capital et art. 38	07.11.96	Adoption			
. Dépenses ordinaires et art. 37 et état D annexé à l'article 39	07.11.96	Adoption			
<i>Nucléaire, espace et services communs</i>			Etrangères	13.11.96	
<i>Gendarmerie</i>			Etrangères	06.11.96	
<i>Forces terrestres</i>			Etrangères	27.11.96	
<i>Air</i>			Etrangères	27.11.96	
<i>Marine</i>			Etrangères	20.11.96	
			Vote sur l'ensemble	27.11.96	

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
<b>III. AUTRES DISPOSITIONS</b>  Comptes spéciaux du Trésor (Art 42 à 53)	20 11 96	Adoption			

## AFFAIRES CULTURELLES

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

**M. Adrien Gouteyron, président,** a rappelé que depuis sa constitution à la fin de l'année 1995, la mission avait procédé à quarante-trois auditions, effectué deux déplacements, l'un à Heidelberg en Allemagne, l'autre à Lille et à Cambrai, et avait recueilli le témoignage de très nombreux acteurs du monde universitaire à l'occasion de la consultation lancée sur le réseau Internet.

Il a ensuite souligné que l'échec important, mais relatif, constaté dans les premiers cycles résultait à la fois de l'inadaptation de notre système universitaire au plus grand nombre et surtout des dysfonctionnements et des insuffisances du système d'information et d'orientation des élèves et des étudiants.

Il a également noté que la mission avait souhaité lever deux préalables, celui de la sélection à l'entrée de l'université et celui d'une secondarisation des premiers cycles universitaires, en leur préférant une diversification des filières post-baccalauréat, une multiplication des possibilités de réorientation, une plus grande ouverture des filières sélectives, une réorganisation de la filière technologique supérieure et un développement de l'alternance dans les formations supérieures.

**M. Adrien Gouteyron, président,** a indiqué que les propositions de la mission s'ordonnaient autour de trois objectifs : une meilleure articulation entre les enseignements secondaire et supérieur, l'adaptation des formations post-baccalauréat à la diversité des nouvelles populations

étudiantes et le développement de certaines initiatives des universités.

Il a ensuite précisé que la mission avait ainsi formulé une trentaine de propositions dont les plus importantes avaient pour objet :

- de généraliser et de formaliser les séquences d'éducation à l'orientation, de la classe de 5e jusqu'à la terminale, en prévoyant de consacrer au moins une heure par mois à l'orientation et à l'information sur les formations et les métiers : ces séquences seraient animées par les personnels d'orientation (et notamment par les professeurs principaux dont la fonction d'orientation serait renforcée), par des professionnels, des étudiants avancés dans leurs études et des « orienteurs » bénévoles, les familles y étant associées selon des modalités arrêtées par établissement ;

- d'améliorer la formation des conseillers d'orientation et d'augmenter leur nombre pour répondre aux besoins de l'ensemble des établissements relevant de l'enseignement du secondaire ou du supérieur ;

- d'étendre et de formaliser les journées d'information et d'accueil des lycéens de terminale et des nouveaux étudiants ;

- de redéfinir la carrière et les règles d'avancement des enseignants-chercheurs, en prenant en compte, à part égale, leurs activités de recherche, d'enseignement et d'encadrement administratif ;

- de renforcer la présence des agrégés dans l'enseignement supérieur, notamment dans les formations technologiques, dans les disciplines non dominantes des diplômes d'études universitaires générales (DEUG) et aussi dans les disciplines dominantes de certains DEUG (par exemple en lettres et en sciences humaines), en allégeant le service des professeurs agrégés qui s'engageaient à préparer une thèse et en leur permettant d'assurer un service partagé entre le lycée et les premiers cycles universitaires ;

- de réformer l'organisation des DEUG, en réduisant leur nombre, en mettant en place une période d'adaptation de trois à six mois en première année, en développant les DEUG dits « d'orientation » et les DEUG multidisciplinaires répondant à des besoins collectifs nouveaux, et en introduisant des modules de culture générale et d'expression dans toutes les formations de premier cycle ;

- d'ouvrir plus largement les sections de techniciens supérieurs (STS) aux étudiants qui souhaiteraient se réorienter en cours ou en fin de DEUG ;

- d'accélérer la réforme de la filière technologique supérieure notamment en ouvrant les STS, les instituts universitaires de technologie (IUT) et les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) aux bacheliers technologiques, selon des quotas fixés par académie, et en mettant à l'étude le principe de l'accès des diplômés d'IUT et de STS aux grandes écoles, ainsi que la création de grandes écoles spécifiques dans la filière technologique ;

- de définir un statut spécifique pour les étudiants suivant une formation en apprentissage ;

- d'élargir la libre organisation par les universités de leurs enseignements ;

- de définir une politique de l'emploi dans chaque université permettant de préciser les finalités des formations, d'assurer le suivi des flux d'étudiants et de l'insertion professionnelle des diplômés et d'évaluer l'adaptation des formations offertes à l'environnement économique et social.

A l'issue de cette présentation, un large débat s'est engagé.

**M. Jean-Louis Carrère** s'est d'abord félicité des conditions et de l'esprit dans lesquels s'étaient déroulés les travaux de la mission.

**M. Ivan Renar** a estimé que la réflexion engagée par la mission devrait permettre de mieux aborder les problèmes des premiers cycles universitaires. Soulignant le caractère positif du travail effectué par l'ensemble de ses

membres, il a cependant noté que le rapport restait muet sur les moyens qui permettraient de mettre en oeuvre ses propositions, alors que des économies pourraient être dégagées en réduisant l'échec dans les premiers cycles. Il a indiqué, qu'en conséquence, il serait conduit à s'abstenir lorsque la commission aurait à se prononcer sur le rapport de la mission.

Il a également estimé que l'université était tenue à tort pour responsable de la situation de l'emploi et de tous les maux de la société.

**M. James Bordas** a insisté sur l'intérêt des travaux de la mission et sur les perspectives ouvertes par ses conclusions. Souhaitant que celles-ci soient largement prises en compte par le Gouvernement, il a déclaré qu'il se prononcerait en faveur de l'adoption du rapport de la mission.

S'associant aux félicitations adressées au président et aux co-rapporteurs, **M. Pierre Laffitte** a estimé que le rapport de la mission avait le mérite de tracer de nouvelles perspectives dans le domaine de l'orientation des étudiants, mais a rappelé que son objectif n'était pas de proposer des réponses financières aux problèmes des premiers cycles.

Il a exprimé le souhait que sa diffusion soit aussi large que possible, d'abord dans l'ensemble des universités et des rectorats, et ensuite auprès de tous les acteurs du monde universitaire via le réseau Internet.

**M. Adrien Gouteyron, président**, est convenu que le rapport n'avait pas procédé à l'évaluation financière des moyens nécessaires à la mise en oeuvre de ses propositions mais il a observé que la recherche d'une formulation commune des mesures proposées avait permis de rapprocher des points de vue parfois très opposés.

**M. Ivan Renar** a constaté que les déplacements effectués par la mission avaient contribué à rehausser le prestige du Sénat et a souligné l'intérêt des auditions organisées par la mission.

**M. Jean-Pierre Camoin, co-rapporteur**, a remarqué que les travaux de la mission avaient permis de compléter l'information de ses membres sur le système universitaire, de réduire une certaine incompréhension entre les uns et les autres et de dégager des solutions sur des points précis, ce qui était de bon augure pour l'avenir de notre université.

Il a également estimé que le financement des mesures proposées pourrait aisément être assuré par un redéploiement des moyens existants.

Soulignant la convivialité qui avait présidé aux travaux de la mission, **M. Jean Bernadaux, co-rapporteur**, a souhaité que le rapport soit transmis à la presse spécialisée et que certaines de ses propositions soient retenues par le Gouvernement.

Rappelant que les mots ne remplaçaient pas les idées, **M. Adrien Gouteyron, président**, approuvé par **M. Jean-Louis Carrère**, a observé que le recours à la sélection, qui pouvait apparaître attractif s'était révélé, à l'examen, inadapté à la situation actuelle de l'université.

La commission a enfin **adopté à l'unanimité 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**.

**Mercredi 20 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 à l'**examen du rapport pour avis de M. Ambroise Dupont sur les crédits du ministère de l'environnement pour 1997**.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a noté que la progression du budget de l'environnement prévue en 1997, 5,8 %, était nettement supérieure à celle du budget général (0,8 %). Il a ensuite estimé que la princi-

pale priorité du projet de budget était la mise en oeuvre de la loi sur l'air, qui bénéficiera d'une enveloppe de mesures nouvelles s'élevant à 186,2 millions de francs en moyens de paiement et à 208,7 millions de francs en autorisations de programme.

Il n'y aura pas pour autant recul ni stagnation des actions menées dans les autres domaines. C'est ainsi que malgré la diminution des crédits destinés à la protection de l'eau et des milieux aquatiques (3,57 % en moyens de paiement et de 31,85 % en autorisations de programme), le financement de la quatrième année d'exécution du plan « Loire grandeur nature » et du plan de restauration des rivières adoptés en janvier 1994, sera assuré en 1997 grâce à la création d'un fonds de concours doté de 110 millions de francs par les agences de l'eau.

Le rapporteur pour avis, tout en se félicitant de la poursuite de la mise en oeuvre de ces programmes décennaux, a noté que le ministère avait dû recourir à la débudgétisation partielle de leur financement alors que le rôle des programmes pluriannuels va s'accroître avec l'adoption de la loi sur l'air, augmentant la rigidité du budget.

En ce qui concerne la tendance à la débudgétisation des politiques de protection de l'environnement, **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a rappelé que les prélèvements obligatoires effectués par les établissements publics sous tutelle du ministère de l'environnement ont progressé de 50 % depuis quatre ans, et que les dépenses des collectivités locales au titre de la protection de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles représentent près de 90 % de la dépense publique dans ce secteur ; il a estimé qu'il serait à l'avenir difficile d'augmenter ces participations au financement de la politique de l'environnement.

L'Etat devra donc assumer plus clairement encore qu'aujourd'hui les conséquences financières de sa politique.

Evoquant les autres grandes catégories d'actions du ministère, **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a précisé que la diminution de près de 16 millions de francs de la subvention du ministère de l'environnement à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) va compromettre la poursuite d'actions utiles en matière d'énergies renouvelables. Il a aussi noté que la diminution des crédits de recherche, - 1,8 % en moyens de paiement et - 121,6 % en autorisations de programme, permettra seulement de poursuivre les programmes pluriannuels déjà lancés.

Abordant ensuite les crédits consacrés à la protection de la nature et des paysages, pratiquement identiques à ceux de la loi de finances initiale pour 1996 en moyens de paiement, **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a jugé que les seuls véritables problèmes susceptibles de se manifester en 1997 concernaient les réserves naturelles dont les moyens de paiement, en légère réduction, ne permettront pas de financer le lancement prévu de dix réserves nouvelles l'année prochaine.

Il a noté que les crédits des parcs nationaux diminueraient de 1,14 % en moyens de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 1996, mais que leurs moyens de fonctionnement augmenteraient de 3,49 %, ce qui permettra en particulier la poursuite de la mise en place du parc de la forêt guyanaise.

Il a évoqué les avis mitigés qu'il avait recueillis, en préparant son rapport, sur la politique des parcs nationaux : rigidité de fonctionnement, relations parfois difficiles avec les élus, gestion peu novatrice. Il a précisé que si la réussite des parcs était indubitable dans les zones centrales, le bilan était plus contesté dans les zones périphériques.

Il a manifesté le souhait que la création prévue de trois nouveaux parcs nationaux favorise la définition de modes de gestion plus inventifs.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a ensuite examiné la politique des parcs naturels régionaux dont les moyens de fonctionnement augmenteront de 12 % en 1997, les autorisations de programme diminuant en revanche de 36,7 %. Il a jugé que l'augmentation des moyens de fonctionnement était extrêmement positive et permettrait la poursuite de la politique des parcs naturels régionaux dans de bonnes conditions.

Il a souligné l'extrême diversité des trente-deux parcs existants et la difficulté de mettre en place une politique efficace sur un espace trop important ou avec un trop grand nombre de parties prenantes. Une véritable unité historique, culturelle ou économique est en effet nécessaire à la réussite d'un parc.

Le rapporteur pour avis a enfin noté que la vocation première des parcs régionaux était la recherche expérimentale de solutions de développement durable associant intimement le développement et la protection des milieux naturels et des paysages. Parmi leurs traits essentiels, il a cité le caractère volontaire de la démarche des collectivités locales et le caractère contractuel des engagements énoncés par la charte constitutive de chaque parc.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a ensuite évoqué l'évolution du dossier du réseau Natura 2000, rappelant la décision prise en juillet dernier par le Premier ministre de suspendre l'application de la directive européenne qui prévoit l'établissement, avant juin 1998, de la liste des sites susceptibles de participer à ce réseau.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a rappelé que la consultation des collectivités locales et des organisations professionnelles engagée avant l'établissement de cette liste avait suscité la surprise, l'inquiétude et même le refus des populations et des collectivités concernées.

Il a estimé justifiée la position d'attente prise par la France avant que la Commission européenne ne précise

quelles seront les modalités de gestion des sites Natura 2000. Il a toutefois jugé que l'objectif réel de la directive européenne n'était pas de « sanctuariser » les sites du réseau mais d'y mettre en oeuvre des techniques de développement durable. Il a souhaité que les ambiguïtés actuelles soient rapidement dissipées et a évoqué la possibilité de faire contribuer les parcs régionaux, avec l'approbation des communes membres, à l'effort nécessaire d'explication, d'éclaircissement et de formulation de solutions pragmatiques et contractuelles.

Il a ensuite proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'environnement pour 1997.

Un débat s'est alors engagé.

**M. Ivan Renar** a jugé les crédits proposés insuffisants compte tenu de l'amélioration de la législation dans le domaine de l'eau et celui de l'air. Il a regretté que la TVA sur le traitement des déchets rapporte à l'Etat un montant supérieur à celui qu'il investit dans ce domaine et a estimé qu'il faudrait dégager des moyens supplémentaires.

**M. Daniel Eckenspieller** a jugé illégitime que l'Etat prélève des ressources fiscales aux dépens des communes sur le traitement des ordures ménagères et a demandé que la commission évoque ce problème dans la perspective de la loi de finances de 1998.

**M. Jean-Pierre Camoin** a noté à son tour le caractère coûteux du traitement des déchets mais a insisté sur la nécessité de développer les politiques d'assainissement, celles-ci étant indispensables à la santé publique. Il a relevé par ailleurs les problèmes que pose dans les parcs nationaux un certain désenchantement des élus et des agents et a demandé que la commission entreprenne un bilan approfondi de cette politique.

**M. Albert Vecten** a relevé à son tour les contraintes qui pèsent sur les collectivités locales du fait des politiques de protection de l'environnement et a approuvé la proposi-

tion de dresser un bilan du fonctionnement des parcs, notant en particulier la nécessité d'améliorer la coordination des services de l'Etat.

**M. Marcel Vidal** a remarqué que la coordination des directions régionales de l'environnement (DIREN) avec la direction des routes du ministère de l'équipement était insatisfaisante. Il a aussi demandé que soit éclairci le rôle des parcs régionaux au sein des nombreux instruments contractuels de la politique d'aménagement local.

**Mme Danièle Pourtaud** a critiqué l'amorce de débudgétisation de certaines politiques du ministère de l'environnement et a jugé nécessaire de bien identifier les crédits destinés à la mise en oeuvre de la loi sur l'air au sein du budget de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

**M. Guy Poirieux** a suggéré que le rôle de coordination des préfets soit renforcé afin de mieux assurer l'exécution sur le terrain des politiques d'aménagement du territoire.

**M. Adrien Gouteyron, président**, a rappelé qu'aucune mesure d'indemnisation n'avait été prévue, dans le cadre du plan Loire grandeur nature, en faveur des entreprises situées en zone inondable en aval du Puy-en-Velay. Il a noté que la crue des jours derniers avait confirmé la gravité de cette lacune.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur**, a apporté aux intervenants les précisions suivantes :

- le budget de 1997 permettra l'exécution aux actions prévues par les textes récemment votés, il est vrai, grâce à une amorce de débudgétisation des crédits de la politique de l'eau ;

- malgré sa montée en puissance, la taxe sur la mise en décharge des déchets ménagers ne permettra peut-être pas de répondre à tous les besoins. Une solution serait peut-être de privilégier les politiques de recyclage ;

- la TVA sur le traitement des déchets représente une charge considérable pour les communes. Il est nécessaire d'accepter le prix de la protection de l'environnement afin de prévenir l'apparition de situations intolérables ;

- il serait utile que la commission poursuive sa réflexion sur la politique des parcs ;

- on perçoit, dans les parcs naturels régionaux, les effets pervers de la concurrence entre les services de l'Etat impliqués dans l'aménagement local ;

- le ministère de l'environnement contribue peu au budget de l'ADEME, malmené il est vrai dans les prévisions budgétaires de 1997 ;

- le rapport présenté à la fin de 1996 au nom de la commission sur le plan Loire avait préconisé l'adoption de mesures en faveur des zones inondables situées à l'aval du Puy-en-Velay.

La commission a ensuite prononcé un **avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'environnement pour 1997.**

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Jean-Paul Hugot sur les crédits de l'audiovisuel public pour 1997.**

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur pour avis,** a indiqué que le projet de budget de 1997, en augmentation de 1,19 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996, comportait quatre caractéristiques majeures :

- le taux de la redevance sera stabilisé à 449 francs pour les téléviseurs en noir et blanc et à 700 francs pour les téléviseurs en couleur. Le produit à répartir entre les organismes augmentera en revanche de 1,7 % pour atteindre 10,9 milliards de francs, grâce à la diminution progressive du nombre des comptes exonérés et à l'impact des contrôles opérés par le service de la redevance ;

- les remboursements d'exonérations de redevance diminueront de 52 % pour s'établir à 683 millions de

francs. Ils ne représenteront plus que 26,4 % du montant des exonérations contre 55 % en 1996.

**M. Jean-Paul Hugot** a regretté le lien ainsi établi entre la politique sociale de l'Etat et sa politique audiovisuelle ;

- les recettes publicitaires et de parrainage devront progresser en 1997 de 14,35 % (+ 19,11 % pour la seule publicité). Cette évolution portera à 25 %, contre 19,3 % en 1995, la part de la publicité et du parrainage dans le financement de l'audiovisuel public ;

- l'évolution des dépenses, fixées à 17 milliards de francs, résultera de trois facteurs. D'une part, les ajustements nécessaires à la couverture des besoins à activité inchangée sont évalués à 420 millions de francs. D'autre part, 65,1 millions de francs de mesures nouvelles sont autorisés : 15 millions de francs pour le lancement d'une radio thématique par Radio France, 10,10 millions de francs pour l'achèvement du plan de développement des émetteurs à ondes courtes de RFI, 40 millions de francs pour l'entrée de France 2 et de France 3 dans le numérique. Enfin, les organismes de l'audiovisuel public devront réaliser 616,6 millions de francs d'économies en 1997.

Le rapporteur pour avis a estimé à cet égard que l'économie de 140 millions de francs attendue d'une meilleure coopération entre Arte et la Cinquième en matière de coproductions et d'échanges de programmes n'interviendrait que très progressivement.

Par ailleurs, les 205 millions de francs que France Télévision devra dégager sur le budget de programmes de France 2 mettent en cause l'évolution de la ligne éditoriale de la chaîne compte tenu des objectifs de recettes publicitaires (+ 14,5 % par rapport à l'objectif fixé par la loi de finances initiale pour 1996, et + 6 % par rapport aux dernières estimations de réalisation).

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur pour avis**, a noté qu'en effet les chaînes de télévision devaient élaborer leur

stratégie en fonction de trois variables rétroagissant l'une sur l'autre : l'audience, le coût de la grille des programmes, la ligne éditoriale. On ne peut analyser les implications de l'augmentation des objectifs publicitaires sur la programmation sans prendre en compte l'évolution du coût de la grille. France 2 est, à cet égard, avec l'économie de 205 millions de francs prescrite, dans une position plus difficile que France 3 dont les recettes publicitaires peuvent augmenter sans véritable conséquence sur la ligne éditoriale dans la mesure où le budget des programmes n'est pas substantiellement touché.

**M. Jean-Paul Hugot** a indiqué que France 2 travaillait actuellement à élaborer un plan d'économies n'affectant pas trop le coût de la grille des programmes tout en permettant la réalisation des recettes publicitaires fixées.

Abordant ensuite la participation de France Télévision au bouquet satellitaire Télévision par satellite (TPS), le rapporteur pour avis a rappelé les péripéties qui marquent l'évolution du dossier en regrettant que l'Etat, actionnaire de France Télévision, n'ait pas, dès le départ, clairement identifié les objectifs à atteindre, les modalités de leur mise en oeuvre et les moyens financiers dégagés.

Le rapporteur pour avis a aussi indiqué que le projet de budget amorçait la fusion de la SEPT/ARTE et de la Cinquième envisagée par le projet de loi sur la communication audiovisuelle récemment déposé au Sénat.

En conclusion de sa présentation, **M. Jean-Paul Hugot, rapporteur pour avis**, a évoqué l'exercice par l'Etat de ses responsabilités à l'égard de l'audiovisuel public et la nécessité de définir clairement les missions de celui-ci.

Il a rappelé la diversité des conceptions de la mission d'intérêt général du secteur public. Le président de France Télévision s'assigne à cet égard deux objectifs : renforcer la cohésion sociale et participer à la promotion de l'identité culturelle de la France en contribuant à la production

audiovisuelle. C'est cependant à l'Etat actionnaire qu'il appartient de fixer aux chaînes publiques les objectifs stratégiques correspondant à leur mission d'intérêt général.

Après avoir noté que les cahiers des charges de France 2 et de France 3 trahissaient l'absence de toute conception opérationnelle en la matière, le rapporteur pour avis a demandé que l'Etat engage avec les chaînes une démarche contractuelle permettant de leur assigner des objectifs précis et traduisant ceux-ci en engagements, y compris financiers, à moyen terme.

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur pour avis**, a ensuite proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de l'audiovisuel public pour 1997.

Un débat s'est alors engagé.

**Mme Danièle Pourtaud** a estimé à son tour nécessaire de préciser une vision stratégique des missions de l'audiovisuel public. Elle a jugé possible la réalisation des objectifs publicitaires de France 2 et a exprimé sa crainte que n'en résultent des conséquences inopportunes sur la ligne éditoriale de la chaîne : le dépassement du pourcentage de 50 % de ressources publicitaires implique un changement de nature dans la grille de programmes.

Elle a aussi mis en doute la justification d'une participation de France Télévision au capital de TPS et a estimé que les chaînes publiques devaient se comporter comme fournisseurs de programmes plutôt que comme apporteurs de capitaux. La loi pourrait leur faciliter l'accès aux bouquets satellitaires.

Elle s'est déclarée favorable au développement de synergies entre Arte et La Cinquième et à la diffusion la plus large possible des programmes d'Arte.

Elle a enfin évoqué les conséquences de la suppression de la diffusion de France Inter en ondes moyennes : une grande partie des auditeurs ne pourront plus recevoir les

programmes dans des zones périphériques comme la Côte-d'Azur alors que l'économie attendue sera annulée par l'indemnité contractuelle due à Télédiffusion de France (TDF), évaluée à 70 millions de francs.

**M. Pierre Laffitte** a proposé le lancement d'une réflexion sur l'avenir des chaînes généralistes, thématiques et de proximité et a approuvé l'idée que France Télévision devait apporter un concours privilégié à la production de programmes audiovisuels. Il a estimé que les sacrifices financiers demandés à Arte et à La Cinquième en 1997 ne correspondaient pas à sa vision du service public à la française.

Il a lancé l'idée d'un rassemblement de l'audiovisuel public, intégrant l'Institut national de l'audiovisuel (INA), autour de France Télévision, au terme d'un examen service par service des synergies à établir. Il a aussi approuvé la diminution de la part du capital de TPS souscrite par France Télévision et a estimé anormal que l'audiovisuel public soit pénalisé par la diminution des remboursements d'exonérations de redevance. Il a préconisé le couplage du prélèvement de la redevance et de la taxe d'habitation.

**M. Ivan Renar** a souhaité que la commission débattre des missions et des stratégies de la télévision publique, estimant que celle-ci devait apporter un « supplément d'âmes » à la multitude des programmes qui seront diffusés par des procédés numériques. Il a jugé que la diminution des dotations budgétaires et l'augmentation des objectifs de recettes publicitaires allaient provoquer une dégradation des programmes. Il a aussi regretté la difficile affirmation de la vocation régionale de France 3.

Il a enfin exprimé la crainte que le marquage des films n'encourage les chaînes à s'exonérer de leurs responsabilités, faute d'autres mesures encadrant la diffusion d'émissions susceptibles de porter atteinte à l'enfance.

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur pour avis**, en réponse à ces interventions, a souhaité que la commission continue de réfléchir à la façon dont le secteur public pour-

rait mieux répondre à sa mission de favoriser la production française de programmes. Il a noté que des effets de seuils se manifestaient vraisemblablement avec l'augmentation de la part des recettes publicitaires dans le financement des chaînes publiques. Il a enfin estimé que l'Etat ne devait pas être trop directif en ce qui concerne la répartition des économies imposées à Radio France, dans la mesure où la suppression de la diffusion en ondes moyennes paraissait poser un certain nombre de problèmes. Il a estimé qu'il faudrait examiner l'évolution des structures de l'audiovisuel public dans le cadre de la discussion du projet de loi sur la communication audiovisuelle et s'est rallié à l'idée que le marquage des films violents ne constituait qu'une première étape.

**La commission a ensuite donné un avis favorable à l'adoption du projet de budget de l'audiovisuel public pour 1997.**

Au cours de la même réunion, la commission a désigné **M. Jean-Paul Hugot** comme rapporteur des **projets de loi n° 54 (1996-1997) portant code de la communication et du cinéma** (partie législative) et **n° 55 (1996-1997) modifiant** les dispositions du **code de la communication et du cinéma** relatives à la **communication audiovisuelle**.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi sous la présidence de M. Adrien Gouteyron, président, la commission a tout d'abord examiné, **sur le rapport de M. James Bordas, rapporteur pour avis, les crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques inscrits au projet de loi de finances pour 1997.**

**M. James Bordas, rapporteur pour avis**, a introduit son exposé en indiquant que les crédits affectés par le ministère des affaires étrangères aux relations culturelles, scientifiques et techniques régressaient de 3,5 % pour s'établir à 5,082 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1997.

Il a précisé que la contribution de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGR CST) à l'effort national de rigueur aurait pour principales conséquences le rééchelonnement sur une année supplémentaire de l'exécution du plan quinquennal pour l'audiovisuel extérieur et l'accélération de la restructuration du réseau des établissements culturels à l'étranger. Le programme de création de classes bilingues et de filières universitaires sera par ailleurs revu à la baisse, ainsi que les actions concourant au rayonnement de la culture française à l'étranger ou le soutien aux associations.

Dans ce contexte de rigueur, le rapporteur pour avis s'est néanmoins félicité de la progression de 1,8 % de la dotation accordée à l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, qui devrait notamment permettre de consolider l'enveloppe affectée au service de bourses de scolarité aux enfants français scolarisés dans ce réseau, et de la reconstitution de la base budgétaire de Radio France Internationale, dont la subvention avait été réduite de plus de 14 % en 1996.

Rappelant que le budget des relations culturelles, scientifiques et techniques voté par le Parlement avait été systématiquement remis en cause au cours des dernières années, et dans des proportions non négligeables, **M. James Bordas, rapporteur pour avis**, s'est félicité que les annulations de crédits supportées par la DGR CST en 1996 se soient finalement limitées à 120 millions de francs, alors qu'il avait été envisagé qu'elles portent sur 355 millions de francs.

Il a alors dénoncé les effets pervers des mesures de régulation budgétaire sur la conduite de la politique culturelle extérieure. Observant que les révisions imposées en cours de gestion portaient principalement sur des crédits d'intervention, il a craint que la récurrence des exercices de régulation ne conduise la France à entretenir un réseau d'établissements culturels surdimensionné au regard des moyens d'intervention mis à sa disposition. Soulignant que les économies significatives ne pouvaient être réali-

sées en cours d'année que sur des enveloppes richement dotées, il a par ailleurs indiqué que la régulation budgétaire concourait à freiner le redéploiement nécessaire de l'action culturelle et scientifique vers les zones géographiques prioritaires, aux premiers rangs desquelles figurent l'Asie et les pays d'Europe centrale et orientale. Il a enfin craint qu'en imposant un réajustement permanent des opérations de coopérations culturelles et scientifiques programmées conjointement avec des partenaires étrangers, cette pratique ne finisse par porter atteinte au crédit de la France hors de ses frontières.

Puis, **M. James Bordas, rapporteur pour avis**, a présenté successivement les deux vecteurs privilégiés de la politique culturelle extérieure : l'action audiovisuelle et l'enseignement français à l'étranger.

S'agissant de la politique audiovisuelle conduite par la France hors de ses frontières, il a regretté le retard pris dans la constitution du futur pôle télévisuel Téléfi, dont la création a été décidée par le Conseil audiovisuel extérieur de la France du 23 novembre 1995. Il a fait état des divergences qui paraissaient subsister au sein même du Gouvernement entre les tenants de la logique des métiers, conduisant à distinguer au sein de l'action audiovisuelle extérieure un pôle télévisuel et un pôle radiophonique autonomes, et les partisans d'une « BBC à la française », réalisant la fusion en un pôle unique des activités radiophoniques et télévisuelles extérieures. Il a par ailleurs rappelé que le rôle prééminent qui avait été confié à France télévision dans la constitution de la future société holding, dont elle devait détenir la majorité du capital, semblait aujourd'hui remis en cause.

Soulignant que les hésitations qui caractérisaient aujourd'hui la conduite de la politique audiovisuelle extérieure nuisaient à l'action des deux principaux opérateurs télévisuels que sont Canal France International (CFI) et TV5, il a souhaité que la situation puisse être rapidement clarifiée.

Notant que la régionalisation des programmes de CFI et les décrochages spécifiques de TV5-Europe sur l'Afrique ou l'Asie constituaient un premier pas dans le sens d'une adaptation nécessaire de l'offre télévisuelle aux attentes des différents publics, il a regretté que ces deux chaînes apparaissent encore trop souvent, et en dépit de leur complémentarité théorique, concurrentes sur le terrain. Il a enfin souligné qu'un effort substantiel restait à accomplir sur le terrain de l'information télévisée, estimant que l'on ne pourrait longtemps se satisfaire de la diffusion en léger différé des journaux télévisés des chaînes nationales, dont la vision par trop hexagonale fournissait parfois une image désastreuse de la France à l'étranger.

S'agissant de l'enseignement français à l'étranger, **M. James Bordas, rapporteur pour avis**, a fait observer, pour s'en féliciter, que la création de l'agence, qui avait permis de centraliser et d'identifier les moyens consacrés par l'Etat à cette action, avait vraisemblablement contribué à la préservation de l'effort consenti par l'Etat en période de rigueur budgétaire.

Rappelant que la réforme des modalités de rémunération des personnels enseignants qui avait accompagné la création de l'agence avait eu pour conséquence de supprimer toute souplesse dans le recrutement d'enseignants titulaires de l'éducation nationale par les établissements scolaires à l'étranger, il a regretté que le ministère du budget continue de s'opposer à la signature de conventions de coopération éducative qui permettraient à certains établissements de recruter en France et à leurs frais des enseignants titulaires bénéficiant d'un détachement administratif.

Il a enfin souligné que le redéploiement de la carte des établissements scolaires à l'étranger, que devait favoriser la création de l'agence, restait relativement limité, ce qui ne permettait pas de répondre favorablement à toutes les demandes d'ouverture formulées dans les zones géographiques prioritaires.

A l'issue de cette présentation, le rapporteur pour avis a précisé, à l'intention de **M. Franck Sérusclat** qui l'interrogeait sur la nature des relations techniques entretenues par le ministère des affaires étrangères, que la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques accordait son soutien aux opérations de coopération scientifique et technique mises en oeuvre dans les pays situés hors du champ de compétence du ministère de la coopération, dans les domaines dans lesquels la France peut se prévaloir d'une compétence ou d'un savoir-faire particulier (archéologie, environnement, santé publique, formation,...).

Suivant les propositions de son rapporteur, la commission a alors décidé de donner un **avis favorable à l'adoption des crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques inscrits au projet de loi de finances pour 1997.**

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Jean-Pierre Camoin sur les crédits de l'enseignement supérieur inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.**

En introduction, le rapporteur pour avis a fait observer que le projet de budget de l'enseignement supérieur était épargné par la rigueur budgétaire et enregistrait même la plus forte progression (+ 5,5 %) au sein du budget de l'Etat ; il a également indiqué qu'il s'inscrivait dans la continuité du plan de rattrapage pris à l'automne dernier en faveur de l'enseignement supérieur et permettait, en outre, d'amorcer la mise en oeuvre des mesures retenues par le Gouvernement à l'issue des états généraux de l'université.

**M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis, a d'abord noté que l'augmentation importante des créations d'emplois et la stabilisation attendue des effectifs étudiants en 1997, qui se traduira notamment par un rééquilibrage au bénéfice des filières sélectives, devraient logi-**

quement permettre de renforcer l'encadrement des étudiants.

Il s'est cependant interrogé sur le bien-fondé de la politique d'ouverture de nouvelles unités de formation et de recherche, décidée par le ministre pour répondre à l'engouement massif des nouveaux étudiants pour les filières sportives, dont les débouchés apparaissent pour l'instant limités.

Il a ajouté que l'explosion démographique étudiante constaté depuis plusieurs décennies parvenait à son terme et qu'une stabilisation du nombre des étudiants était attendue entre 1997 et 2000.

Après avoir rappelé les mesures prises au titre du plan d'urgence de décembre 1995, il s'est félicité des 2.700 créations d'emplois prévues en 1997, qui concerneront notamment les enseignants – chercheurs (910) et les professeurs agrégés (438), et permettront de renforcer l'encadrement des étudiants.

En dépit de la création de 200 emplois prévue pour 1997, il a souligné que les bibliothèques universitaires n'offraient en moyenne qu'une place pour dix-huit étudiants, cette proportion étant de un à cinq dans les universités étrangères.

Il a également évoqué les aménagements apportés au système « San Remo » et qui permettront d'apprécier de manière plus satisfaisante les dépenses de fonctionnement des établissements.

Le rapporteur pour avis a ensuite abordé le problème de l'efficacité du système universitaire en constatant que le taux de passage des étudiants en deuxième cycle avait progressé de 1988 à 1994 – cette amélioration tendant d'ailleurs à se réduire au cours des années les plus récentes –, que la durée moyenne d'obtention du DEUG restait fixée à 2,7 ans depuis plusieurs années et que les bacheliers technologiques étaient toujours pénalisés par rapport aux bacheliers généraux : trois bacheliers géné-

raux sur cinq parviennent en deuxième cycle, contre un seul bachelier technologique sur quatre.

Ajoutant que la moitié des diplômés d'IUT poursuivait leurs études, il a souhaité que le problème de leur accès aux grandes écoles soit étudié dans la perspective de la réforme de la filière technologique supérieure.

Il a ensuite rappelé que les bacheliers professionnels n'avaient que de très faibles chances de réussir dans l'enseignement supérieur et a préconisé en leur faveur un système permettant des reprises d'études après validation de leur expérience professionnelle.

Citant une étude récente de la direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'éducation nationale, il a également souligné les chances inégales d'insertion professionnelles des diplômés en notant cependant que le diplôme restait le meilleur passeport pour l'emploi et en indiquant notamment que les titulaires de BTS ou de DUT industriels et les bacheliers professionnels connaissaient les taux de chômage les plus faibles, que les diplômés technologiques « tertiaires » à bac + 2 permettaient plus aisément d'accéder à des emplois d'encadrement et de techniciens supérieur que les DEUG et les diplômés de deuxième ou de troisième cycles, et que les titulaires du seul baccalauréat, général ou technologique, avaient les mêmes chances de trouver un emploi et enregistraient un taux de chômage similaire.

Il a estimé que les résultats de cette étude rendaient encore plus urgente la réforme de la filière technologique supérieure.

Après avoir rappelé les propositions de réforme de l'université formulées par la commission Fauroux et par le Gouvernement à l'issue des états généraux de l'université, il a indiqué les mesures qui, selon lui, seraient de nature à réduire l'échec universitaire et qui ont été par ailleurs proposées par la mission d'information sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires.

Dans cette perspective, il a d'abord souligné la nécessité de renforcer l'encadrement pédagogique des étudiants, en rappelant que la dépense moyenne par étudiant restait faible, et que le passage d'une université élitiste à un enseignement supérieur de masse ne s'était pas accompagné d'une modification des règles de recrutement et d'organisation de la carrière des enseignants-chercheurs.

Il a ainsi proposé que l'avancement des enseignants-chercheurs prenne en compte la totalité de leurs activités, et pas seulement la recherche, afin des les impliquer davantage dans l'encadrement pédagogique des premiers cycles universitaires ; il a par ailleurs préconisé un plus grand recours aux professeurs agrégés, en allégeant le service de ceux qui prépareraient une thèse, et la mise en place d'un service partagé entre le lycée et l'université.

Il a également indiqué que le développement du tutorat devrait bénéficier à environ 240.000 étudiants volontaires, au cours de la présente année universitaire, et serait assuré par quelque 16.000 tuteurs qui percevront une bourse mensuelle de 1.000 francs pendant une durée de six mois : 100 millions de francs sont inscrits à ce titre au projet de budget pour 1997. Il a ajouté que la formule du tutorat devrait nécessairement être formalisée afin de bénéficier aux étudiants qui en ont le plus besoin.

Le rapporteur pour avis a ensuite estimé que la mise en oeuvre de la réforme de la filière technologique supérieure, annoncée par le Gouvernement, devrait être accélérée et porter principalement sur une plus grande ouverture des IUT aux bacheliers technologiques, en prévoyant notamment des quotas fixés par académie, une articulation claire entre les IUT et les IUP, étant rappelé qu'un tiers des entrants en IUP viennent aujourd'hui des IUT, une professionnalisation des filières supérieures et un développement de l'apprentissage à l'université, initié par les régions et les grandes entreprises, pour réduire l'échec universitaire et mieux adapter les formations aux emplois. Il a par ailleurs indiqué que le Gouvernement avait

engagé une réforme de l'orientation, qui fait actuellement l'objet d'une expérimentation au collège et au lycée et qui devrait être mise en place en DEUG à la rentrée prochaine, et a rappelé les grands axes des propositions formulées en ce domaine par la mission d'information.

**M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis**, a enfin évoqué la politique annoncée par le Gouvernement pour améliorer les conditions de vie et d'études des étudiants, en notant qu'une nouvelle allocation sociale d'études devrait se substituer aux aides existantes, directes ou indirectes, et être recentrée sur les familles moyennes.

Il a indiqué que les crédits consacrés à l'action sociale en faveur des étudiants s'élèveraient à 8,4 milliards de francs en 1997, soit 20 % du budget de l'enseignement supérieur, ces crédits ayant enregistré une progression considérable de 30 % au cours des trois dernières années ; il a par ailleurs noté que les crédits relatifs aux bourses (6,9 milliards de francs) et aux oeuvres universitaires (1,030 milliard de francs) connaîtraient respectivement une moindre progression et même une stagnation par rapport aux années antérieures.

Il a également précisé que le principe de l'« année-joker » constituait l'un des éléments de la discussion en cours sur le statut de l'étudiant, et que l'introduction de la cogestion dans la vie étudiante se traduirait par un droit des étudiants à l'évaluation de leurs enseignements et par leur participation à la gestion des CROUS qui devraient comporter un guichet unique regroupant la distribution des aides.

Il a ensuite remarqué que l'effort engagé en faveur des constructions universitaires, avec le plan Université 2000, se trouvait prolongé par les contrats régionaux du XIe Plan : pour la période 1994-1998, l'Etat et les collectivités locales devraient apporter à ce titre, à parité, 22 milliards de francs, l'Etat ayant apporté 5,8 milliards de francs en 1996 et les collectivités locales 6,3 milliards de

francs. Il a également indiqué que les crédits prévus pour 1997 devraient permettre d'atteindre un niveau d'exécution des contrats de plan supérieur aux deux-tiers.

Abordant le problème de la sécurité des bâtiments universitaires, il a rappelé que le plan de mise en sécurité, financé par les crédits du plan d'urgence de 1995, devrait permettre, en quatre ans, de mettre les locaux universitaires en conformité avec les règles de sécurité ; il a précisé que les autorisations de programme prévues en 1996 ont bénéficié pour 75 % aux universités, 10 % aux écoles d'ingénieurs, 8,5 % aux IUFM, 6,2 % aux CROUS et avaient porté en priorité sur les amphithéâtres et les bibliothèques.

Il a enfin indiqué que le désamiantage complet de l'université de Jussieu avait été évalué à 1,2 milliard de francs, que la première des trois enveloppes prévues jusqu'en 1999 était d'ores et déjà disponible et que des locaux provisoires installés sur trois sites avaient été mis à la disposition des étudiants et des enseignants pendant la durée des travaux.

Il a ainsi estimé que dans un contexte de restriction budgétaire, le projet de budget de l'enseignement supérieur était particulièrement satisfaisant et s'inscrivait dans la perspective de réformes substantielles susceptibles de modifier en profondeur le fonctionnement de notre système universitaire.

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

**M. Robert Castaing** a souhaité obtenir des précisions sur les modalités d'orientation des étudiants préconisées par le rapporteur pour avis.

Il a par ailleurs demandé si ses propositions en ce domaine ne risquaient pas de rétablir les anciennes classes de propédeutique et si la mise en place d'un service partagé entre le lycée et l'université, au profit des professeurs agrégés, ne devrait pas nécessairement s'accompagner d'une réduction de leurs horaires.

**M. Franck Sérusclat** a souhaité avoir la confirmation que les 438 postes de professeurs agrégés évoqués par le rapporteur pour avis seraient pourvus par des créations d'emplois.

Répondant à ces interventions, **M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- les étudiants convenablement informés devraient conserver la responsabilité de leur orientation, en tenant compte de leurs capacités et des perspectives d'emploi de la filière choisie, ce choix devant s'exercer entre des formations plus diversifiées ;

- l'information des lycéens et des nouveaux étudiants devrait être assurée par des personnels divers (conseillers d'orientation, professeurs principaux, intervenants extérieurs...);

- la réforme de l'orientation préconisée ne doit pas conduire à réactiver les anciennes classes de propédeutique ;

- la proposition tendant à instituer un service partagé pour les professeurs agrégés entre le lycée et les premiers cycles universitaires a pour objet de réduire le hiatus observé entre les enseignements secondaire et supérieur et, à l'exemple des filières sélectives, de diminuer l'échec universitaire en renforçant la qualité de l'encadrement des étudiants :

- un plus grand recours aux professeurs agrégés dans les premiers cycles universitaires devra nécessairement s'accompagner d'un allègement de l'horaire de ceux qui se consacreront à la préparation d'une thèse ;

- l'éducation nationale dispose d'un volant d'agrégés par rapport aux besoins de l'enseignement secondaire ; le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 1997 prévoit la création nette de 438 emplois de professeur agrégé.

A l'issue de ce débat, et suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a décidé de donner un **avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur pour 1997.**

La commission a enfin procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Jean Bernadaux sur les crédits de l'enseignement scolaire inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.**

Le rapporteur pour avis a tout d'abord indiqué qu'avec 277 milliards de francs, le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 1997 enregistrait une progression de 1,5 % et représentait les trois quart des moyens du ministère qui ont été dans une certaine mesure redéployés vers l'enseignement supérieur ; il a estimé que cette progression modeste devait être rapporté à celle des autres budgets et à la nette pause démographique observée au niveau des écoles et des collèges.

Précisant que ce projet de budget prévoyait, pour la première fois, depuis un demi siècle, des suppressions d'emplois, il a rappelé que ces suppressions ne devraient pas affecter l'encadrement des élèves, comme l'a indiqué le ministre devant la commission. Il a évoqué la moindre progression des crédits prévue pour 1997 en observant cependant que ceux-ci restaient considérables et que leur part dans le budget de l'Etat était en progression continue.

Il a ensuite situé cette évolution dans son contexte démographique en rappelant que l'enseignement scolaire avait perdu 200.000 élèves entre 1990 et 1996 et devrait encore en perdre 59.000 en 1997, dont 18.400 dans les collèges alors que les effectifs des lycées devraient croître de plus de 27.000 élèves. Il a ajouté que, selon les projections effectuées par la direction de l'évaluation et de la prospective pour les dix ans à venir, l'enseignement du premier degré devrait encore perdre près de 300.000 élèves, et le second degré, 230.000, un renversement de cette tendance étant attendu après 2004.

Il a ensuite indiqué que le premier degré perdrait 2.900 emplois en 1997 et le second degré 1.893, soit une réduction de 10 % des effectifs des personnels non titulaires et stagiaires ; il a cependant rappelé que le projet de budget prévoyait des créations d'emplois en application du nouveau contrat pour l'école, et une augmentation des crédits destinés à rémunérer les appelés du contingent, dont le nombre passera de 2500 à 4700.

Il s'est cependant interrogé sur les conséquences de la suppression de plus de 1.000 assistants de langues vivantes dans l'enseignement du second degré et a fait observer que le projet de budget s'inscrivait dans un mouvement plus général de suppression progressive des aides créées pour inciter les étudiants à se tourner vers la carrière d'enseignant : réduction de l'allocation d'IFUM, disparition des allocations de prérecrutement et de l'indemnité de première affectation, réduction du nombre de postes mis au concours, « affaire » des listes complémentaires. Il a cependant remarqué que la proportion des titulaires appelés à partir en retraite d'ici 2005 était évaluée à 38 % et qu'à partir de 1998, environ 16.000 enseignants par an devraient être recrutés dans le premier degré et 12.000 dans le second degré.

Il a ensuite évoqué la situation des maîtres auxiliaires en notant que leurs effectifs enregistraient une baisse importante et continue depuis 1991, que le nombre des maîtres – auxiliaires d'origine étrangère était de l'ordre de 3000 en 1995, les deux-tiers étant des ressortissants de l'Union européenne, que le taux de chômage des maîtres – auxiliaires restait stable et que ces derniers pourraient largement bénéficier de la politique de résorption de l'auxiliariat engagée par le Gouvernement.

Après avoir rappelé les orientations du nouveau contrat pour l'école (NCE), et les mesures du NCE déjà financées par les lois de finances pour 1995 et 1996, il a indiqué que la moindre progression des crédits de l'enseignement scolaire ne devrait pas hypothéquer la mise en oeuvre de celles qui restent à appliquer, ni la programma-

tion des crédits qui a déjà été respectée à hauteur de 94 % : il a indiqué que les moyens prévus pour 1997 au titre du NCE devraient permettre d'abonder de 30 millions de francs les crédits du fonds social collégien, de créer trente emplois d'infirmières, 20 emplois d'assistantes sociales et 250 emplois dans le cadre du plan de prévention de la violence.

**M. Jean Bernadaux, rapporteur pour avis**, a ensuite évoqué les réponses apportées par l'école aux nouveaux défis qui lui étaient lancés.

Il a d'abord rappelé que les 563 zones d'éducation prioritaire (ZEP) rassemblaient aujourd'hui quelque 6.185 écoles et établissements accueillant 1,18 million d'élèves et regroupant plus de 75.000 enseignants, et a précisé que les crédits pédagogiques en ZEP étaient près de trois fois plus élevés que dans les autres établissements.

Après avoir souligné le bilan positif des ZEP et salué la qualité du travail effectué par leurs enseignants, il a indiqué que ce dispositif devra s'harmoniser avec la politique de la ville, du fait notamment que 40 % des communes en ZEP étaient en contrat de ville ; il a précisé en outre que les 176 établissements sensibles avaient bénéficié d'un renforcement de leur encadrement au niveau des enseignants, des conseillers principaux d'éducation et des maîtres d'internat – surveillants d'externat.

S'agissant des aides accordées aux élèves, il a noté que l'allocation de rentrée scolaire avait été réduite de manière substantielle en 1996, que l'aide à la scolarité et les bourses de lycée devraient bénéficier de 26 millions de francs supplémentaires en 1997 et que les crédits prévus en faveur du fonds social collégien et du fonds social lycéen devraient s'élever respectivement à 180 et à 140 millions de francs.

Il a par ailleurs insisté sur la baisse de la fréquentation des cantines scolaires qui reste, selon un rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale, circonscrite

aux zones les plus défavorisées et aux familles en grande difficulté, le remplacement des bourses de collège par l'aide à la scolarité n'agissant, selon les auteurs de ce rapport, que comme facteur d'aggravation d'une situation déjà dégradée ; il a souhaité que les conclusions de ce rapport, ainsi que celles du rapport Huriet – de Courson, soient prises en compte pour modifier le dispositif actuel.

Il a enfin indiqué que les établissements scolaires étaient désormais encouragés à développer avec les caisses d'allocations familiales le versement direct aux établissements d'une partie des prestations familiales aux fins de recouvrement des frais de cantine, sous réserve d'un accord des familles.

Abordant ensuite les problèmes de sécurité, le rapporteur pour avis a exposé les grandes lignes du plan de lutte contre la violence du 20 mars 1996 en rappelant ses objectifs : renforcement de l'encadrement des élèves, aides aux élèves et aux parents, actions visant les personnels, notamment les débutants, protection des établissements.

Il a également rappelé les mesures financières ayant trait à la sécurité des bâtiments scolaires (12 milliards de francs de prêts bonifiés sur deux ans assortis d'une prime pour les collèges et les lycées, subvention de 2,5 milliards de francs sur cinq ans pour les écoles afin de permettre aux communes d'engager des travaux de sécurité contre l'incendie) et a indiqué que les travaux dans les lycées et collèges comportant des bâtiments amiantés seront financés par l'Etat à hauteur de 25 % sur une enveloppe de 500 millions de francs.

Evoquant le nécessaire renforcement de l'encadrement des élèves, il a déploré la stagnation du nombre d'emplois de maître d'internat – surveillant d'externat, alors que le recours aux appelés du contingent connaissait une forte progression, et a noté que les fonctions de directeur d'école et de chef d'établissement avaient été à bon droit revalorisées.

Soulignant que l'école devait rester l'un des repères essentiels de la société, il s'est félicité du maintien du moratoire de 1993 suspendant la fermeture des classes en milieu rural, qui n'est pas destiné, selon lui, à figer la situation actuelle mais qui doit permettre de mettre en place à terme un dispositif garantissant la présence d'un service public d'éducation de qualité. Il a par ailleurs indiqué que 852 écoles à classe unique avaient été maintenues depuis 1993, a rappelé que le niveau des élèves des classes uniques avait été reconnu comme satisfaisant et a estimé que la mise en place expérimentale des observatoires des flux d'élèves, créés à l'initiative du Sénat, avait permis de développer un véritable partenariat entre l'éducation nationale et les élus locaux.

Il a ensuite estimé que la jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat, tendant à annuler les décisions d'exclusion prises par les chefs d'établissement en raison du port ostentatoire du foulard islamique, semblait faire peu de cas de notre tradition laïque et républicaine et a souhaité que la commission demande au ministre s'il ne conviendrait pas de modifier la circulaire de 1994, ou de déposer un projet de loi, afin de clarifier une situation aujourd'hui confuse pour les chefs d'établissement.

**M. Jean Bernadaux, rapporteur pour avis**, a enfin évoqué les réformes en cours engagées dans l'enseignement scolaire et qui portent notamment sur la refonte des programmes et sur une politique de l'orientation.

Il a ensuite insisté sur les difficultés de mise en oeuvre de la réforme des rythmes scolaires en estimant que l'éducation nationale devait en rester le maître – d'oeuvre, que cette réforme ne devait pas avoir pour conséquence de réduire les horaires des apprentissages fondamentaux, que la coopération intercommunale ne permettrait pas d'assurer une égalité de traitement entre les élèves du fait des fortes disparités financières existant entre les communes, et a exprimé son scepticisme sur les perspectives d'une cohabitation durable d'intervenants rémunérés et bénévoles dans le domaine de l'encadrement des activités

péri ou parascolaires. Il a ainsi souhaité que le ministre apporte des précisions complémentaires sur les perspectives de développement de la réforme des rythmes scolaires, sur ses modalités et sur son financement.

Il a par ailleurs considéré que le bilan de l'initiation aux langues vivantes dans le premier degré était satisfaisant sur le plan quantitatif, mais il a exprimé la crainte que cette initiative renforce encore le « tunnel du tout anglais » qui a été dénoncé en 1995 par la mission d'information de la commission sur l'enseignement des langues vivantes.

Il a donc souhaité que le ministre précise les mesures qu'il comptait prendre pour mettre en oeuvre les orientations du rapport de cette mission et qu'il donne l'assurance que la suppression de plus de 1.000 emplois d'assistants de langues dans le second degré serait sans conséquence sur l'enseignement des langues étrangères.

Il a enfin évoqué un récent sondage sur l'école qui révèle notamment que les parents d'élèves étaient satisfaits de l'institution scolaire, notamment dans le premier degré.

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

**M. Franck Sérusclat** a d'abord souhaité que les expériences menées dans le domaine de l'aménagement des rythmes scolaires ne privilégient pas certaines communes en fonction de critères politiques.

Il a par ailleurs fait observer que la baisse démographique observée dans l'enseignement scolaire ne devrait pas se traduire par une réduction du nombre des enseignants et pourrait être l'occasion d'expérimenter les nouvelles technologies de la communication.

Il a enfin souligné l'insuffisance des créations d'emplois dans le secteur médico-social et a estimé que le recours aux appelés du contingent dans les établissements

était une fausse solution, qui ne pourrait d'ailleurs se prolonger.

**M. Ivan Renar** a souligné l'intérêt du rapport présenté et la diversité des thèmes évoqués mais regretté la stagnation des crédits. Il a par ailleurs indiqué que l'appréciation flatteuse portée par les parents d'élèves sur l'école, dans le sondage cité, concernait surtout le premier degré, mais beaucoup moins le collège et était sans doute liée aux efforts engagés par les collectivités locales en ce domaine.

Il a cependant remarqué que les parents d'élèves pouvaient aussi constater un recul dans l'encadrement des établissements à tous les niveaux d'enseignement, qui se traduira notamment par des suppressions d'emplois en 1997, même si certains moyens seront redéployés sur les ZEP.

Il a ensuite estimé que les quelque 800.000 heures supplémentaires existantes constituaient un gisement d'emplois important.

Il a enfin souligné le coût de la scolarité pour les familles, et les conséquences de la réduction de l'allocation de rentrée scolaire et surtout de la réforme des bourses de collège sur la fréquentation des cantines scolaires.

Après avoir remercié le rapporteur pour avis pour l'intérêt et la diversité de son exposé, **M. Pierre Martin** a estimé que la désaffection des élèves pour les cantines résultait d'abord du versement direct de l'aide à la scolarité aux familles et a souhaité que cette réforme soit rapportée.

Il a également appelé de ses vœux des mesures plus incitatives pour attirer les enseignants expérimentés dans les zones ou les classes difficiles.

Rappelant que les classes uniques avaient assuré avec succès une fonction d'intégration des élèves dans le passé, il a remarqué que la société avait évolué, ainsi que les méthodes pédagogiques, et que le moratoire n'était pas

une fin en soi, l'objectif étant d'offrir aux élèves un dispositif scolaire de qualité.

Il a par ailleurs estimé que la satisfaction exprimée par les parents d'élèves à l'égard de l'école ne préjugait pas de la réussite du système éducatif.

**M. Robert Castaing** a considéré que la suppression des quelque 1.000 assistants de langue ne servait pas la cause de la langue française et que la réduction du nombre de postes proposés aux concours risquait de rendre plus difficiles les mutations des jeunes enseignants. Il a par ailleurs souligné les carences du système de médecine scolaire et s'est interrogé sur les perspectives d'extension de la gratuité des ouvrages scolaires de base au lycée. Après s'être associé aux compliments adressés au corps enseignant, il a dénoncé le développement de voyages scolaires coûteux dans des pays éloignés, comme les Etats-Unis ou l'Australie, qui posent de graves problèmes financiers aux parents.

Répondant à ces interventions, **M. Jean Bernadaux, rapporteur pour avis**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- la pause démographique observée dans l'enseignement scolaire pourrait en effet être l'occasion d'expérimenter de nouvelles techniques de la communication ;

- le remplacement des maîtres d'internat et des surveillants d'externat par des appelés du contingent n'est pas une solution satisfaisante ;

- si le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 1997 prévoit certains redéploiements des moyens, il enregistre également un taux de progression non négligeable ;

- si la satisfaction exprimée par les parents d'élèves à l'égard de l'institution scolaire décroît de l'école jusqu'au lycée, il n'en reste pas moins que la décentralisation a été positive pour l'ensemble de notre système éducatif ;

- l'éducation nationale s'est déjà engagée, notamment en 1996, dans un processus de transformation des heures

supplémentaires en emplois mais il serait difficile de transformer la totalité de ces heures ;

- si l'école est en principe gratuite, le coût de la scolarité reste, en effet, élevé pour les familles en difficulté ;

- la moindre fréquentation des cantines ne concerne pas que les élèves les moins favorisés et s'inscrit dans un mouvement plus général de désaffection à l'égard de la restauration scolaire ;

- le problème de l'affectation des nouveaux enseignants dans les établissements difficiles n'est pas nouveau et il n'est pas certain que les avantages indiciaires prévus pour ceux qui exercent par exemple en zones d'éducation prioritaire soient suffisamment incitatifs ;

- le moratoire en milieu rural permet d'accorder aux maires une période de réflexion mais ne devrait pas être détourné de sa finalité par certains inspecteurs d'académie et aboutir à des suppressions de classes non souhaitées par les élus ;

- une étude récente montre que le niveau scolaire des élèves des classes unique est tout à fait satisfaisant lorsque ces classes sont animées par un maître motivé et expérimenté ;

- le problème de la suppression des emplois d'assistants de langue sera évoqué dans le rapport écrit et des précisions seront demandées au ministre sur ce sujet ;

- il existe une véritable carence de la médecine scolaire mais les derniers budgets se sont efforcés de renforcer l'action sanitaire et sociale en faveur des élèves ;

- si les voyages scolaires à finalité pédagogique sont positifs pour les élèves, la vogue actuelle des déplacements vers des pays lointains est certainement critiquable et se révèle coûteuse pour les collectivités locales.

**M. Adrien Gouteyron, président**, a fait observer que l'effacement de la médecine scolaire résultait d'une doctrine officielle dépassée qui tendait à considérer que la santé des élèves était désormais prise en charge par la

médecine de ville, et a estimé que la médecine scolaire avait retrouvé aujourd'hui une raison d'être du fait du développement d'une nouvelle précarité.

A l'issue de ce débat, et sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a décidé de donner un **avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement scolaire pour 1997.**

**Jeudi 21 novembre 1996 — Présidence de M. Adrien Gouteyron, président.** — La commission a tout d'abord examiné le rapport pour avis de M. François Lesein sur les crédits de la jeunesse et des sports inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

Evoquant le contexte de rigueur budgétaire, M. François Lesein, rapporteur pour avis, a introduit son exposé en indiquant que le budget de la jeunesse et des sports s'élèverait pour 1997 à 2,929 millions de francs, en diminution de 2,3 % par rapport au budget voté en 1996. Il a précisé que, hors financement du Grand stade, cette baisse atteindrait 3,2 % par rapport aux crédits correspondants en 1996.

Après s'être inquiété de l'orientation très sélective des actions qu'imposait ce budget, il a estimé que seule une augmentation des recettes du fonds national pour le développement du sport (FNDS) permettrait de compenser la diminution des crédits budgétaires.

Le rapporteur pour avis a ensuite détaillé les crédits du ministère. En ce qui concerne les dépenses ordinaires, il a observé que les crédits du titre III progressaient de près de 1 % et que les crédits du titre IV diminuaient de plus de 3 %. Il a précisé qu'au sein du titre IV, les dotations du chapitre consacré aux actions en faveur de la jeunesse baissaient de 5 %, celles du chapitre affecté au développement du sport de 0,5 %. Il a cependant noté que hors financement du Grand stade, ce dernier poste de dépenses régressait de plus de 21 %.

Il a indiqué que, dans ce contexte, seul un redéploiement des crédits a permis de dégager des mesures nouvelles, en particulier en faveur de :

- l'aménagement des rythmes scolaires (40 millions de francs) ;
- le plan « sport-emploi » (15 millions de francs) ;
- la construction du Grand stade (88 millions de francs).

Enfin, il a estimé que la dotation du titre V, en diminution de près de 8 %, ne permettrait pas d'assurer le financement des travaux liés à la sécurité et à la maintenance des centres régionaux d'éducation physique et sportive (CREPS). Après avoir indiqué que le montant des subventions d'investissement du titre VI (5 millions de francs) lui paraissait extrêmement faible, voire dérisoire, il a souligné le décalage entre les besoins exprimés et la faiblesse des crédits d'investissement inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

**M. François Lesein, rapporteur pour avis**, a indiqué que la diminution des crédits budgétaires ne serait que partiellement compensée par l'augmentation des ressources extrabudgétaires.

Les prévisions de recettes du FNDS augmentent de 30 millions de francs, soit plus de 3 %, pour atteindre 850 millions de francs, dont 785 millions de francs proviendraient du prélèvement sur la Française des jeux. La dotation du fonds national pour le développement de la vie associative, qui avait été doublée en 1996, est reconduite au même niveau en 1997, soit 24 millions de francs.

Evoquant les moyens en personnel, il a précisé que 150 emplois seraient supprimés dans les services du ministère en 1997, mais qu'en revanche, le nombre de cadres techniques mis à disposition du mouvement sportif resterait stable tout indiquant qu'une réforme de leur statut était en cours.

Le rapporteur pour avis a ensuite fait part de ses observations sur les actions prévues par le ministère en 1997.

Evoquant la politique de la jeunesse, il a indiqué que le projet d'extension des sites – pilotes d'aménagement des rythmes scolaires de 100.000 enfants à 200.000 enfants disposerait de moyens significatifs. Une mesure nouvelle de 40 millions de francs devrait en effet porter à 100 millions de francs les crédits affectés aux sites pilotes et à 267,5 millions de francs les crédits consacrés à l'ensemble des mesures en faveur de l'aménagement des rythmes scolaires. Il s'est félicité du soutien financier apporté aux expérimentations en cours mais a toutefois souhaité que les moyens accordés aux actions traditionnelles du ministère en matière d'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes soient préservés. Il a également souligné qu'une généralisation des sites – pilotes exigerait un renforcement de la coordination entre les ministères de la jeunesse et des sports et de l'éducation nationale ainsi qu'une juste répartition du financement entre l'Etat et les collectivités territoriales.

En ce qui concerne la vie associative, le rapporteur pour avis a indiqué que le financement des différents contrats locaux d'animation jeunesse et sport serait reconduit en 1997. Il s'est cependant interrogé sur la réalité des 500 postes FONJEP que le fonds d'action sociale devait financer dans le cadre des contrats LASER initiés par le ministère de la jeunesse et des sports.

**M. François Lesein, rapporteur pour avis,** a ensuite détaillé les actions en faveur du sport prévues en 1997. Après avoir indiqué que la construction du Grand stade bénéficierait de 242,5 millions de francs, soit 47 % des crédits d'intervention en faveur du sport, il s'est inquiété du risque financier encouru par l'Etat si aucun club sportif ne s'installait dans le Grand stade. Il a précisé que le contrat de concession stipulait qu'en l'absence de club résident, l'Etat devrait verser, à partir de 1998,

50 millions de francs par an aux concessionnaires pendant les deux premières années.

Il s'est par ailleurs félicité des premiers résultats du « plan sport emploi », qui bénéficiera cette année de 100 millions de francs, tout en estimant que cette politique, qui repose sur des subventions dégressives, laisserait à terme les emplois créés à la charge des associations et des collectivités locales.

Le rapporteur pour avis a enfin analysé les actions qui seront menées en 1997 dans le cadre du FNDS.

Après avoir indiqué que la programmation du FNDS se fondait sur une estimation de recettes de 850 millions de francs, il s'est félicité que les crédits accordés aux fédérations sportives doivent bénéficier d'une augmentation de plus de 44 millions de francs. Il a observé que la part régionale du FNDS contribuerait à hauteur de 50 millions de francs à la politique d'aide à la création d'emplois sportifs. Notant que les crédits d'investissement enregistraient une baisse de 7,1 %, il a observé que hors financement de la rénovation de stades de province et du parc des princes, cette baisse atteindrait près de 14 %.

En conclusion, **M. François Lesein, rapporteur pour avis**, a estimé que la diminution des crédits budgétaires et le financement des investissements liés à la Coupe du monde ne permettraient pas de mener à bien une véritable politique de développement du sport de masse. Aussi a-t-il considéré que seul un accroissement des recettes du FNDS pourrait apporter un soutien significatif à la politique menée par le ministère de la jeunesse et des sports.

Il a en conséquence proposé à la commission d'adopter un amendement tendant à relever le taux de prélèvement du FNDS sur la Française des jeux de 2,4 % à 3 %, ce qui permettrait au FNDS d'atteindre un milliard de recettes.

**M. Jean Bernadaux** s'est demandé si les crédits affectés aux opérations de dépollution du terrain du Grand

stade n'avaient pas été pris sur les dotations aux associations sportives.

Après avoir fait part de l'inquiétude que lui inspirait ce projet de budget pour 1997, **M. André Egu** a souligné l'enjeu que constituaient, pour la jeunesse, le sport et les activités associatives. Il a indiqué que le mouvement associatif représentait, avec 160.000 associations et 1,4 million de bénévoles, une force considérable qui méritait un soutien financier important.

**M. Daniel Eckenspieller** a souhaité connaître le nombre et la répartition des postes FONJEP, ainsi que le nombre d'emplois créés par le plan « sport – emploi ».

Il a par ailleurs estimé que la généralisation des nouveaux rythmes scolaires serait probablement plus difficile dans les grandes villes et dans les petites communes que dans les communes de taille moyenne qui bénéficient d'équipements sportifs et de la possibilité de coordonner sans difficulté l'ensemble des acteurs concernés.

Après avoir regretté l'insuffisance des moyens affectés à la jeunesse, **Mme Hélène Luc** a estimé que le Grand stade aurait dû être financé sur des crédits propres comme ce fut le cas pour les grands travaux et non sur les crédits affectés à la jeunesse et aux sports. Elle a également regretté qu'aucune entreprise française n'ait été capable de répondre à l'appel d'offres concernant la couverture du Grand stade et a souhaité savoir si la dépollution du terrain du grand stade avait été prévue dans le plan de financement initial.

Evoquant l'aménagement des rythmes scolaires, elle s'est inquiétée des inégalités entre les enfants que risquait d'engendrer cette réforme en grande partie financée par les communes dont les capacités contributives sont inégales. Elle a par ailleurs souligné qu'au moment où **M. Xavier Emmanuelli** annonçait son souhait de renforcer le rôle des associations en matière d'insertion sociale, il apparaissait nécessaire que le ministère de la jeunesse et des sports leur donne les moyens d'assurer leur rôle. Elle a

enfin indiqué que le groupe communiste républicain et citoyen s'abstiendrait sur le projet de budget de la jeunesse et des sports mais voterait l'amendement proposé par le rapporteur.

**M. Alain Gérard** s'est interrogé sur les moyens de remédier aux inégalités entre collectivités locales en matière de financement des équipements sportifs mis à disposition des écoles.

**M. Pierre Martin** a souligné que la mise en place par les collectivités locales des nouveaux rythmes scolaires se heurtait non seulement au coût des activités périscolaires mais également à l'absence de financement pour les équipements sportifs.

**M. James Bordas** a évoqué les difficultés qu'avaient les communes à faire face à la demande d'activités et d'équipements sportifs suscitée par le succès des jeux olympiques. Il a également souhaité connaître le rôle du ministère de la jeunesse et des sports dans la politique d'insertion des handicapés. Il a enfin souligné la nécessité en matière d'aménagement des rythmes scolaires d'une plus grande coordination entre les ministères de la jeunesse et des sports et de l'éducation nationale.

**M. Philippe Richert** a estimé que, compte tenu du contexte de rigueur budgétaire, il serait délicat de trouver des moyens supplémentaires pour le sport. Il a par ailleurs observé que l'obligation faite aux clubs sportifs de déterminer à l'avance les dix jours pendant lesquels ils seraient autorisés à vendre de l'alcool pendant les manifestations sportives était regrettable dans la mesure où elle ne permettrait pas aux clubs de tenir compte de l'évolution du calendrier sportif.

En réponse aux différents intervenants, **M. François Lesein, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

– les crédits affectés aux opérations de dépollution du Grand stade auraient été imputés sur le titre IV. Mais, en revanche, les intérêts des emprunts liés aux jeux olym-

piques et aux jeux de la Méditerranée sont financés par le FNDS ;

– le nombre de postes FONJEP gérés par le ministère de la jeunesse et des sports est de 3.253 en 1996, et aucun poste nouveau ne sera créé en 1997. L'objectif du plan sport – emploi pour 1996 -3000 emplois- a été atteint. En 1997, le ministère espère multiplier par deux ce résultat ;

– en matière d'aménagement des rythmes scolaires, le risque d'accroître les inégalités de traitement entre enfants est réel. Il ne doit cependant pas conduire à renoncer à la généralisation des nouveaux rythmes scolaires programmée pour 2001 ;

– il serait souhaitable qu'au lieu d'abonder les recettes du trésor public, l'ensemble des prélèvements sur la Française des jeux soit consacré – comme c'est en partie le cas en Angleterre – à l'ensemble des activités sportives, artistiques et culturelles de la jeunesse ;

– les inégalités entre collectivités territoriales en matière d'équipements sportifs constituent un problème particulièrement difficile à résoudre. L'intercommunalité peut parfois contribuer à les réduire ;

– le ministère de la jeunesse et des sports soutient les activités sportives et culturelles sans discrimination en faveur des handicapés, mais des actions spécifiques sont menées pour rendre accessible aux handicapés l'ensemble des équipements sportifs ;

– la réglementation en matière de « buvettes » est en effet très contraignante, c'est pourquoi il aurait été préférable que le décret autorisant 10 jours par an la vente de boissons alcoolisées pendant les manifestations sportives ait été négocié auparavant avec les clubs sportifs.

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 de la jeunesse et des sports.**

**La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport de M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis, sur les crédits de la recherche scientifique et technique inscrits au projet de loi de finances pour 1997.**

**M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis, a introduit son exposé en indiquant que le budget civil de recherche et développement s'établirait à 52,306 milliards de francs en 1997, en régression de 1,37 % par rapport aux crédits votés en 1996. Il a estimé qu'en période de rigueur, cette évolution traduisait encore la priorité relative affectée par le Gouvernement à la recherche.**

Soulignant qu'il avait toujours pris le parti de laisser à la commission des finances et à la commission des affaires économiques le soin d'analyser la répartition des crédits inscrits dans le projet de loi de finances, pour se consacrer à l'appréciation des orientations arrêtées et à la formulation de recommandations susceptibles d'améliorer l'efficacité de l'effort public de recherche, le rapporteur pour avis a observé, pour s'en féliciter, que certaines propositions défendues avec ténacité par la commission se trouvaient aujourd'hui reprises par le Gouvernement.

Il a tout d'abord jugé positive l'orientation de la recherche publique vers la satisfaction d'objectifs socio-économiques décidée par le comité interministériel pour la recherche scientifique et technique, dont il a rappelé qu'il s'était réuni le 3 octobre dernier pour la première fois depuis 1982. Il a néanmoins estimé que le projet de loi de finances traduisait mal la priorité accordée dans ce cadre à la recherche de base en innovation pour l'entreprise, dans la mesure où les crédits de recherche affectés aux écoles d'ingénieurs diminuaient, et il a souhaité que cette évolution négative puisse être compensée par une réaffectation d'équipes de chercheurs du centre national de la recherche scientifique au bénéfice de ces écoles.

**M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis, s'est également inquiété de l'insuffisance de l'effort consenti en faveur des industries électroniques et des technologies de**

l'information. Il a regretté la modestie de la progression des moyens accordés à l'institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA). Soulignant par ailleurs l'incidence de l'évolution du statut de France Télécom sur les recherches effectuées en matière de télécommunications, il a recommandé la création d'une agence de moyens susceptible d'orienter et de coordonner la recherche fondamentale effectuée en ce domaine par les laboratoires des organismes publics, des écoles d'ingénieur ou des écoles spécialisées. Il a en effet fait observer que le rattachement du centre national des études en télécommunications (CNET) à France Télécom se traduirait inéluctablement par l'orientation des recherches effectuées dans ce cadre vers la satisfaction d'objectifs plus ponctuels et à plus court terme définis par cet opérateur, et que la décision de placer les écoles spécialisées sous la tutelle du ministère de l'industrie, de la poste et des télécommunications ne s'était pas accompagnée de la volonté de doter ces écoles d'un important potentiel de recherche.

Se félicitant de l'accroissement de la part des crédits incitatifs au sein du budget des organismes publics de recherche et de l'orientation de la recherche publique et de la recherche privée autour de programmes fédérateurs décidés par le comité interministériel de la recherche scientifique et technique, le rapporteur pour avis a néanmoins estimé que le ministre chargé de la recherche ne disposerait pas d'une capacité suffisante d'orientation de la recherche tant que les crédits incitatifs inscrits au fonds de la recherche et de la technologie (FRT) n'auront pas été très sensiblement revalorisés. Soulignant que les autorisations de programme du FRT représenteraient à peine 1 % du budget civil de recherche et de développement en 1997, dont 130 millions seulement bénéficieraient aux petites et moyennes entreprises dans le cadre du financement des contrats de plan Etat-régions, il a appelé de ses vœux un changement d'échelle des moyens accordés au FRT. Il a toutefois fait observer que le redressement des finances de ce fonds, affectées dans le passé par une couverture insuf-

fisante des autorisations de programme par des crédits de paiement, se poursuivrait jusqu'en 1999, retardant cette nécessaire évolution.

Rappelant que les comparaisons internationales faisaient ressortir une valorisation insuffisante des résultats de la recherche publique par le tissu industriel, **M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis**, s'est félicité de la levée progressive des obstacles financiers au développement des entreprises innovantes, que la commission et le groupe d'études « Innovation et entreprises » qui lui était rattaché avaient contribué à identifier. Il a indiqué que la création du nouveau marché boursier avait permis d'investir près d'1,5 milliard de francs dans une douzaine d'entreprises innovantes au cours de son premier semestre d'activité, remédiant ainsi à l'insuffisance chronique de fonds propres affectant le développement de ces entreprises, et a observé qu'il offrait aux sociétés de capital-risque une possibilité de « sortie » de l'actif de ces entreprises.

Soulignant que la création de fonds communs de placement dans l'innovation prévue par l'article 70 du projet de loi de finances répondait à un souci ancien de la commission, il a indiqué que l'avantage fiscal consenti aux souscripteurs de parts devrait permettre de drainer vers les entreprises innovantes 500 millions de francs supplémentaires et favoriser la création d'environ 3.000 emplois dès la première année.

Le rapporteur pour avis a par ailleurs fait observer que la multiplication des structures d'aide au transfert de technologies vers les petites et moyennes entreprises observée au cours des dernières années et l'enchevêtrement des compétences qui en résultait avaient contribué à accroître la complexité de ce processus. Il a appelé de ses vœux une coordination des initiatives prises en ce domaine et a souligné l'effort accompli en ce sens par certaines régions.

**M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis**, a conclu sa présentation en estimant que des progrès significatifs

restaient à accomplir pour favoriser le rapprochement de la communauté scientifique et de la société. A cette fin, il a plaidé pour une répartition plus équilibrée de l'effort public consenti en faveur de la culture scientifique et technique sur l'ensemble du territoire et a estimé que la création d'une académie des sciences de l'ingénieur, chargée d'organiser sur le modèle suédois une cérémonie annuelle réunissant les hommes politiques, les banquiers, les chefs d'entreprise et les chercheurs, serait de nature à modifier la perception du développement technologique par la société.

A l'issue de cet exposé, **M. François Lesein** a demandé des précisions sur l'événement annuel « science et société » que pourrait organiser l'académie des sciences de l'ingénieur dont le rapporteur pour avis avait recommandé la création.

**M. Adrien Gouteyron, président**, s'est félicité de la contribution qu'avait apportée la commission à la mise en place d'un environnement financier favorable au développement des entreprises innovantes, et a dit tout l'intérêt qu'il portait à la suggestion du rapporteur pour avis de créer une agence de développement de la recherche fondamentale en télécommunications.

Suivant la proposition de son rapporteur, la commission a alors décidé de donner un **avis favorable à l'adoption des crédits de la recherche scientifique et technique inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.**

## 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, et après les interventions de **MM. Pierre Laffitte, Jean-Louis Carrère, Daniel Eckenspieller, Jean-Pierre Camoin, co-rapporteur, Jean Bernadaux, co-rapporteur, et Adrien Gouteyron, président**, elle a d'abord modifié la formulation de sa proposition tendant à élargir la libre organisation par les universités de leurs structures d'enseignement -notamment en développant des formations professionnalisantes- et à mettre en place un système d'évaluation des nouvelles filières permettant de maintenir le caractère national des diplômes.

Elle a ensuite proposé qu'un système d'évaluation des enseignements par les étudiants soit mis à l'étude, **M. Pierre Laffitte** rappelant qu'un tel système existait depuis plusieurs années dans les grandes écoles et **M. Jean-Louis Carrère** soulignant cependant les résistances qui risquaient d'en résulter dans certains établissements.

A l'initiative de **M. Pierre Laffitte**, elle a souhaité, à titre d'exemple, qu'une base de données sur l'évaluation par les étudiants des enseignements qui leur sont dispensés soit créée dans les écoles d'ingénieurs, dans les établissements d'enseignement à distance et dans certains cycles universitaires, notamment dans les séminaires de troisième cycle.

Après des interventions de **MM. Jean-Louis Carrère, Jean Bernadaux et Ivan Renar**, qui se sont interrogés sur l'opportunité de la proposition tendant à conférer aux universités la maîtrise du recrutement de leur personnel non-enseignant, et à l'initiative de **M. Adrien Gouteyron, président**, elle a proposé que les établissements participent à la constitution des équipes de personnels IATOS (ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et de service) ;

Sur proposition de **M. Jean-Louis Carrère, Pierre Laffitte**, et de **M. Adrien Gouteyron, président**, et après une intervention de **M. Jean Bernadaux** qui a rappelé la situation financière difficile de certaines collectivités locales, elle a préconisé un renforcement des structures permettant de faciliter les relations entre les universités, les collectivités locales et les entreprises.

Après les interventions de **MM. Adrien Gouteyron, Ivan Renar, Pierre Laffitte et Jean-Louis Carrère**, la mission a décidé de regrouper en une seule proposition les mesures tendant à définir une politique de l'emploi dans chaque université, permettant de préciser les finalités des formations, d'assurer le suivi des flux d'étudiants et de l'insertion professionnelle des diplômés et d'évaluer l'adaptation des formations offertes à l'environnement économique et social.

Après les observations de **MM. Jean-Louis Carrère et Daniel Eckenspieller**, elle a souhaité maintenir la proposition tendant à créer des observatoires universitaires au niveau régional et permettant de suivre le parcours universitaire et professionnel des étudiants.

**M. Ivan Renar** a par ailleurs souhaité que le rapport souligne la nécessité d'une coordination entre les responsables des premiers cycles universitaires, les directeurs d'IUT et les proviseurs de lycée tant pour l'affectation initiale des bacheliers que pour les réorientations des étudiants.

Abordant enfin l'examen des propositions présentées par **M. Pierre Laffitte**, elle a notamment retenu le principe d'une campagne nationale dans les médias pour mobiliser des orienteurs bénévoles qui viendraient épauler les personnels d'orientation, **MM. Ivan Renar** et **Jean-Louis Carrère** exprimant pour leur part leurs réserves à l'égard du recours au bénévolat.

Sous réserve de ces modifications et de ces observations, la mission d'information a **adopté le projet de rapport à l'unanimité, les commissaires du groupe communiste, républicain et citoyen s'abstenant.**

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mardi 19 novembre 1996 - Présidence de M. Jean Huchon, vice-président.** - La commission a procédé à l'**examen des amendements 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**.

Sur la proposition de **M. Henri Revol, rapporteur**, la commission a adopté un amendement de coordination à l'article 6.

Puis, à l'article 2, elle a donné un avis défavorable à l'adoption des amendements n°s 16 et 17 présentés par MM. Francis Grignon, Daniel Hoeffel, Jean-Louis Lorrain et certains autres de leurs collègues et un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° 15 des mêmes auteurs.

**M. Francis Grignon** a défendu ces amendements en faisant valoir qu'ils permettraient de mieux respecter la directive communautaire que l'article 2 qui tend à la transposer, et à revenir à l'esprit du Traité de Rome.

Il a estimé que le texte du projet de loi donnerait un droit exclusif aux directions départementales d'équipement et aux directions départementales d'agriculture, quand bien même leurs prestations interviendraient dans le champ de la directive, ce qu'il a jugé injustifié.

**MM. Rémi Herment et Michel Souplet** ont partagé cette opinion.

Après l'intervention de **M. Jean Huchon, président, M. Francis Grignon** a annoncé qu'il retirerait en séance ses amendements n°s 16 et 17, si la commission acceptait de donner un avis favorable à l'amendement n° 15.

**Mercredi 20 novembre 1996 - Présidence de M. Jean Huchon et de M. Gérard César, vice-présidents. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée sous la présidence de M. Jean Huchon, vice-président**, la commission a, tout d'abord, procédé à la **nomination, à titre officieux, de M. Roger Rigaudière, en qualité de rapporteur**, sur le **projet de loi n° 3118 (AN)** relatif à la **collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux** et des **déchets d'abattoirs** et modifiant le code rural, sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission.

Puis, la commission a procédé à l'examen des **amendements au projet de loi n° 58 (1996-1997)** relatif à **l'Union d'économie sociale du logement**.

En premier lieu, la commission a, sur proposition de **M. Marcel-Pierre Cléach, rapporteur**, rectifié l'amendement n° 3, modifiant l'article premier (article L. 313-18 du code de la construction et de l'urbanisme), afin d'y apporter une précision rédactionnelle.

A l'article premier, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 24 présenté par MM. Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

A l'article premier (article L. 313-17 du code de la construction et de l'urbanisme), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 25 présenté par MM. Félix Leyzour, Guy Fischer, Claude Billard, Louis Minetti et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

A l'article premier (article L. 313-18 du code de la construction et de l'urbanisme), après l'intervention de

**MM. Gérard César et Félix Leyzour**, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 26 et 27, présentés par MM. Félix Leyzour, Guy Fischer, Claude Billard, Louis Minetti et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, et à l'amendement n° 21 présenté par MM. Jean Bernard et Gérard César, après les interventions de **MM. Félix Leyzour, Gérard César** et du rapporteur.

A l'article premier (article L. 313-19 du code de la construction et de l'urbanisme), après l'intervention de **M. Félix Leyzour**, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 28 présenté par MM. Félix Leyzour, Guy Fischer, Claude Billard, Louis Minetti et les membres du groupe communiste républicain et citoyen et un avis favorable à l'amendement n° 16 présenté par le Gouvernement.

A l'article premier (article L. 313-20 du code de la construction et de l'urbanisme), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 29 et 30 présentés par MM. Félix Leyzour, Guy Fischer, Claude Billard, Louis Minetti et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

A l'article premier (article L. 313-21 du code de la construction et de l'urbanisme), la commission a émis un avis défavorable aux amendements n°s 31 et 32 présentés par MM. Félix Leyzour, Guy Fischer, Claude Billard, Louis Minetti et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

A l'article premier (article L. 313-23 du code de la construction et de l'urbanisme), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 33 présenté par MM. Félix Leyzour, Guy Fischer, Claude Billard, Louis Minetti et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

A l'article premier (article L. 313-25 du code de la construction et de l'urbanisme), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 34 présenté par

MM. Félix Leyzour, Guy Fisher, Claude Billard, Louis Minetti et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Après l'article premier, à la suite de l'intervention de **M. Félix Leyzour**, la commission a émis un avis favorable à l'adoption d'un amendement n° 17 présenté par le Gouvernement tendant à l'insertion d'un article additionnel, et un avis défavorable à l'amendement n° 35 présenté par MM. Félix Leyzour, Guy Fischer, Claude Billard, Louis Minetti et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Après l'article 2, la commission a émis un avis favorable aux amendements n°s 18 et 20 du Gouvernement tendant à insérer deux articles additionnels.

Avant l'article 4, après l'intervention de **M. Félix Leyzour**, la commission a émis un avis favorable aux amendements n° 19 du Gouvernement tendant à insérer un article additionnel et n° 22 présenté par MM. Jean Bernard, Gérard César et les membres du groupe RPR, tendant également à insérer un article additionnel.

Enfin, à l'article 4, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 36 présenté par MM. Félix Leyzour, Guy Fischer, Claude Billard, Louis Minetti et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Puis, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. William Chervy sur le projet de loi de finances pour 1997 pour les crédits du logement**.

**M. William Chervy, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué qu'avec un montant de 40,3 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, le budget du logement semblait enregistrer une diminution de 4,34 % par rapport à 1996, mais qu'il convenait d'élargir le champ d'observations, compte tenu des profondes transformations de structure intervenues cette année. En tenant compte des dépenses consolidées en faveur du logement dans le budget de l'Etat, il conviendrait d'ajouter les crédits inscrits à hauteur de 4,3 milliards de francs dans

trois comptes d'affectation spéciale pour que l'ensemble des crédits consacrés au logement pour 1997 s'élevé alors à 44,6 milliards de francs, soit une progression de + 2,7 %.

Le rapporteur pour avis a relevé que compte tenu de ces crédits, le Gouvernement s'engageait à maintenir à un niveau équivalent à celui atteint en 1996, les programmes physiques pour 1997, soit 80.000 prêts locatifs aidés (PLA) dont 30.000 prêts locatifs aidés très sociaux (PLA-TS), 120.000 primes à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale (PALULOS) et 120.000 prêts à 0 %, mais que cette apparente stabilité ne devait pas masquer la forte réduction de l'effort national en faveur du logement, à savoir que pour maintenir un niveau de dépenses budgétaires identique à celui atteint en 1996, tout en participant à la réduction du déficit, l'Etat faisait transiter par le budget des sommes qui empruntaient jusque-là d'autres voies pour financer le logement, notamment dans le secteur du 1 % logement qui devra verser à l'Etat en 1997 et 1998 une contribution exceptionnelle de 7 milliards de francs. **M. William Chervy, rapporteur pour avis**, a souligné que le projet de budget pour 1997 engageait des réformes profondes dont l'objectif annoncé était " de dépenser mieux pour préparer l'avenir " mais que des zones d'ombre subsistaient sur chacun des projets envisagés, tant à très court terme sur les conditions de mise en place des nouveaux dispositifs qu'à moyen terme en raison de la diminution des moyens budgétaires engagés.

A propos des aides personnelles au logement, il a indiqué que les crédits s'élevaient dans le projet de budget pour 1997 à 29,73 milliards de francs, soit une progression de + 8,5 % et que le nombre de bénéficiaires était passé, entre 1990 et 1997, de 4,5 à 6 millions, soit une croissance de + 31 %, notamment à cause du " bouclage " de l'allocation de logement sociale (ALS) effectif depuis 1994. Tout en constatant que les crédits inscrits pour les aides à la personne progressaient de 8,3 %, le rapporteur pour avis s'est interrogé sur leur niveau, compte tenu que certains estiment que 32 milliards de francs seraient nécessaires

pour servir les nouveaux bénéficiaires et maintenir les prestations en francs constants.

A l'intérieur de ce dispositif, le rapporteur pour avis s'est inquiété de la progression de la prestation ALS versée aux étudiants et souligné qu'il devenait urgent de réformer ce dispositif spécifique, dans le cadre d'une mise à plat de l'ensemble des aides versées aux étudiants, à l'heure où le Gouvernement entendait procéder à une réforme de l'ensemble des aides à la personne pour en maîtriser la progression.

**M. William Chervy, rapporteur pour avis**, a ensuite exposé le contenu de la réforme sur les aides à la personne fondée sur l'adoption d'un nouveau barème unique plus lisible se substituant aux actuels barèmes de l'aide personnalisée au logement 1 (APL1) et de l'aide personnalisée au logement 2 (APL2) dans le parc locatif conventionné et qui sera fondé sur un taux de participation du ménage à sa dépense de logement définie en proportion de ses ressources. Ce taux de participation devrait croître avec la hausse du revenu et décroître avec l'augmentation de la taille du ménage.

La réforme entend appréhender de manière plus équitable les ressources prises en compte pour le calcul de l'aide au logement sans modifier le traitement réservé aux titulaires de minima sociaux (revenu minimum d'insertion (RMI), AAH, minimum vieillesse...). Ces mesures entreront en vigueur sans entraîner de changement pour ceux qui bénéficient déjà d'aides renforcées.

Selon les renseignements recueillis par le rapporteur pour avis auprès des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM), les "économies" attendues de prestations se chiffrent à environ 1,3 milliard de francs, dont 600 millions de francs d'économie réalisée sur les bénéficiaires de l'APL1 (1.400.000 personnes).

Le rapporteur pour avis s'est inquiété des répercussions de la réforme sur les familles, compte tenu de la diminution du pouvoir solvabilisateur des aides person-

nelles due au gel des barèmes en 1993 et 1995 et indiqué qu'il ne serait pas de bonne politique que les économies dégagées pour mieux assurer l'accès à un logement des plus démunis, se fassent au détriment des familles modestes, qui ont besoin de l'APL pour se loger et concourent à la diversité d'occupation du parc social.

En ce qui concerne le logement locatif social, dont le programme physique sera maintenu en 1997, **M. William Chervy, rapporteur pour avis**, a indiqué que se substituait aux subventions pour les PLA l'application d'une TVA à taux réduit (5,5 %), justifiée, conformément aux directives européennes, s'agissant d'un bien de première nécessité et que cette réforme était en réalité appliquée depuis le 1er octobre 1996, sans modification des règles d'octroi des PLA acquisition-amélioration, des PALULOS, des subventions pour surcharge foncière, ni du processus d'autorisation administrative.

Ayant exposé les modalités de mise en place du nouveau dispositif fondé sur le mécanisme de " la livraison à soi-même immobilière ", le rapporteur pour avis a relevé que des problèmes d'application se posaient en particulier sur la définition de l'assiette éligible et qu'en définitive, tout le débat portait sur la réelle équivalence des aides à la construction, annoncée par le Gouvernement entre l'ancien et le nouveau système, notamment du fait de l'importance variable de la charge foncière par opération.

En tout état de cause, soulignant que cette réforme suscitait de nombreuses inquiétudes parmi les acteurs économiques et que sur le terrain, nombre de constructeurs adoptaient une attitude attentiste, préjudiciable au secteur du bâtiment, le rapporteur pour avis a souhaité, outre un effort d'explication important à fournir par le Gouvernement par l'intermédiaire des préfets, que durant la phase de mise en route de la réforme, des fonds soient mis à disposition pour permettre le bouclage des opérations si des difficultés survenaient du fait de l'application des nouvelles règles, considérant que le coût d'une telle mesure devrait rester faible si l'équivalence des deux dis-

positifs se vérifie. Les organismes constructeurs d'HLM qui réclamaient cette possibilité de subvention complémentaire en chiffrèrent le coût à 150 millions de francs en 1996 pour accompagner les 21.000 PLA soumis au nouveau dispositif depuis le 1er octobre et au maximum à 400 millions de francs en 1997.

**M. William Chervy, rapporteur pour avis**, a ensuite souligné que le projet de loi de finances pour 1997 traduisait de manière concrète et forte l'engagement du Gouvernement mené depuis un an en faveur du logement des plus démunis, à travers trois lignes budgétaires, notamment par la création d'un compte d'affectation spéciale, le " fonds pour le logement des personnes en difficulté " qui financera la participation de l'Etat aux fonds de solidarité logement (FSL) et à l'aide au logement temporaire (ALT). Ce fonds sera alimenté exclusivement par le prélèvement opéré par l'Etat au titre du supplément de loyer de solidarité et 450 millions de francs ont été inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997, soit une augmentation de 50 % par rapport à 1996.

Cependant, il a indiqué que le montant inscrit pour le logement des personnes en difficulté était certainement surévalué, mais qu'il ne bénéficierait d'aucun autre financement, et que l'accroissement de la participation de l'Etat entraînait corrélativement, à due concurrence, celle des conseils généraux, ce qui mettait certains d'entre eux dans une situation difficile.

A propos de la prise en charge du prêt à taux zéro dont il a souligné également le succès -tant quantitatif-puisque très probablement 135.000 prêts seraient distribués en 1996 -que qualitatif- car il était utilisé par des acquéreurs jusque-là écartés du marché de l'accession à la propriété, le rapporteur pour avis a fait part de ses plus vives réserves sur le mode de financement retenu pour ce dispositif en déplorant qu'une fois encore, l'Etat choisisse de prélever sur les fonds issus du 1 % logement, à travers deux contributions exceptionnelles de 7 milliards de francs en 1997 et 1998, même si cette année, cette contribution

exceptionnelle faisait l'objet d'un accord des partenaires sociaux à travers la signature avec l'Etat le 16 septembre dernier d'une convention qui a pour ambition de conserver le dispositif du 1 % en le rendant plus efficace.

Le rapporteur pour avis a reconnu que l'efficacité du dispositif passait par une gestion plus efficace des fonds collectés par les comités interprofessionnels du logement (CIL), par l'abaissement de leurs coûts de gestion et par l'atténuation d'une concurrence coûteuse et absurde entre eux puisque la ressource collectée était gratuite. Enfin, les partenaires sociaux s'étaient engagés, en signant la convention du 16 septembre dernier, à maintenir l'efficacité du 1 % logement en matière d'aide au logement à son niveau atteint en 1996.

Or, il s'avère -a-t-il noté- que, malgré des réserves importantes illustrées par un actif évalué à 106 milliards de francs, le dispositif du 1 % logement a perdu de sa marge de manoeuvre compte tenu d'un effort d'investissement exceptionnel réalisé en 1994 à la suite du plan de relance à l'accession sociale à la propriété. Un effort qui aurait, en fait, été financé avec la trésorerie des collecteurs.

Se fondant sur les renseignements recueillis concernant la situation financière délicate des collecteurs du 1 % logement, il s'est inquiété des effets de ces deux prélèvements exceptionnels prévus en 1997 et 1998 sur les capacités contributives du 1 % dans le secteur du logement, en indiquant que selon toute vraisemblance, pour y parvenir, l'Union d'économie sociale du logement devrait emprunter, ce qui inévitablement se reporterait sur le coût des ressources mises à disposition, tant pour les personnes physiques que pour les organismes constructeurs.

Il a ensuite souligné, en ce qui concerne la sortie du dispositif en 1999, que l'on pouvait craindre que le Gouvernement soit dans l'impossibilité de " renoncer " à cette ressource exceptionnelle, ce qui équivaldrait à la disparition du 1 % logement. Cette éventualité serait très

préjudiciable au secteur du parc social notamment du fait de la capacité de réponse du 1 % logement aux besoins locaux, de sa souplesse de mise en oeuvre et de son rôle dans le bouclage financier des opérations.

Enfin, le rapporteur pour avis a attiré l'attention de la commission sur la conjonction de plusieurs éléments négatifs tant fiscaux que budgétaires qui touche durement le secteur du parc ancien privé, en déplorant que la diminution des crédits budgétaires concerne essentiellement les crédits consacrés à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), alors même qu'ils constituent un levier fiscal essentiel pour la réhabilitation dans l'ancien. Il a précisé que dans le projet de loi de finances pour 1997, les autorisations de programme étaient fixées à 2 milliards de francs, en diminution de 11 % et les crédits de paiements à 1,8 milliard de francs, soit - 7 % par rapport à 1996.

Il a rappelé qu'en 1995, 126.500 logements avaient été subventionnés, générant ainsi 12,4 milliards de francs de travaux, dont 9,9 milliards de francs subventionnables et que la diminution de la dotation budgétaire -qui n'avait pas d'autre raison que les nécessités de la rigueur budgétaire- allait donc avoir un effet négatif amplificateur sur le secteur du bâtiment déjà fragilisé par des années de crise économique, et que cette mesure d'économie aurait de plus des effets négatifs sur la réhabilitation des logements vacants nécessitant d'importants travaux avant d'être remis en location.

Au-delà de ces conséquences très préjudiciables pour le secteur du bâtiment et la réhabilitation du parc locatif, **M. William Chervy, rapporteur pour avis**, a également dénoncé l'écart croissant constaté entre le montant de la subvention annuelle d'investissement de l'ANAH et celui de la collecte de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB), alors même qu'en 1987, le ministre du budget s'était engagé, lors du débat sur la budgétisation de l'ANAH, à ce que la collecte de la TADB soit intégralement affectée à l'ANAH.

En conséquence, le rapporteur pour avis a souhaité que le Gouvernement procède à un nouvel examen des crédits de l'ANAH, afin de les porter à un niveau au moins équivalent à ceux inscrits en 1996.

Après avoir rappelé que l'an dernier, il avait mis l'accent sur l'importance des avantages fiscaux destinés à encourager l'investissement privé et à restaurer la confiance des propriétaires bailleurs, le rapporteur pour avis a déploré, qu'au-delà des dispositions générales positives prévues, qui auraient indirectement des effets sur le logement, comme la réforme du barème de l'impôt sur le revenu et la réforme du mode de calcul de la réduction d'impôt pour les dépenses de gros travaux, plusieurs dispositifs fiscaux, qui intéressaient le parc ancien privé, ne soient pas reconduits, ou simplement supprimés, comme l'abaissement des droits de mutation et la suppression de la réduction d'impôts pour les intérêts d'emprunt.

Reconnaissant que dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, il convenait de ne pas conserver des dispositifs coûteux pour l'Etat et sans réel impact positif sur le secteur concerné, il a fait remarquer que la mesure relative aux droits de mutation n'aura duré qu'un an, ce qui fausse l'appréciation portée sur son impact réel, et qu'en tout état de cause, le cumul de ces dispositions de suppression justifiées à titre individuel pèserait sans nul doute sur le marché du parc de logements anciens.

Tout en reconnaissant que le projet de loi de finances pour 1997 incarnait, dans un contexte budgétaire difficile, la volonté du Gouvernement de maîtriser la dépense publique, en engageant des réformes d'envergure, mais jugeant que ces réformes comportaient encore trop de zones d'ombre qui étaient autant de menaces pour l'avenir du logement en général, et pour les acteurs et les bénéficiaires du logement social en particulier, le rapporteur pour avis s'en est remis à la sagesse de la commission pour l'avis à donner sur l'adoption des crédits du logement pour 1997.

Intervenant dans la discussion générale, **M. Alain Pluchet** s'est étonné de cette position réservée, alors même, a-t-il souligné, que le rapporteur pour avis indiquait, au début de son propos, que les crédits consacrés au logement augmentaient de 2,5 %. Après l'intervention de **M. Félix Leyzour**, rappelant que l'augmentation des crédits était rendue possible du fait du prélèvement exceptionnel opéré par l'État sur le 1 % logement, **M. Alain Pluchet** a souligné à propos de la participation des employeurs à l'effort de construction, que des efforts de gestion et de rationalisation dans l'emploi des fonds devaient être recherchés.

Répondant à la question de **M. Marcel-Pierre Cleach** relative aux droits de mutation, le rapporteur pour avis a indiqué que la commission des finances avait adopté un amendement ayant pour objet d'inclure dans le dispositif encore en vigueur d'abaissement de ces droits, les opérations de cession ayant fait l'objet d'une promesse de vente signée avant le 31 décembre 1996.

Après avoir entendu **M. Jean Huchon, président**, qui indiquait que l'appréciation des effets de la réforme du financement des PLA devait inclure l'avantage résultant de la baisse d'un point du taux des prêts de la Caisse des dépôts et consignations, la commission a décidé, dans sa majorité, de **donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au logement dans le projet de loi de finances pour 1997.**

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

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, avant d'aborder les crédits du ministère de l'agriculture pour 1997, a souhaité présenter la situation de ce secteur.

Il s'est tout d'abord félicité d'une amélioration du revenu brut agricole, ainsi que d'une croissance de l'investissement, tout en précisant que des nuances devaient être

faites selon les secteurs d'activité. Il a ensuite indiqué que le nombre d'exploitations agricoles poursuivait une baisse tendancielle.

Après avoir rappelé les événements survenus cette année dans le secteur bovin, **M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a précisé les mesures résultant de la mise en oeuvre de la loi de modernisation. Il a évoqué en particulier l'installation des jeunes, l'allègement des charges et la modernisation du statut de l'entreprise agricole. Il a ensuite abordé les conséquences de la conférence agricole, ainsi que celles résultant pour le secteur agricole de la réforme de l'ordonnance de 1986. Il a, enfin, souligné l'importance pour le monde agricole que revêtirait la future loi d'orientation agricole.

Evoquant le contexte international et communautaire, il a souligné le bilan globalement positif de la mise en oeuvre de la politique agricole commune (PAC). Il a ensuite rappelé le rôle important qu'avait joué la Haute Assemblée dans la réforme de l'organisation commune des marchés (OCM) des fruits et légumes. Il a également indiqué la nécessité d'engager, dès à présent, une réflexion sur la réforme de l'organisation mondiale du commerce (OMC).

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a précisé que les dossiers portant sur l'interdiction des hormones et sur l'importation de produits génétiquement modifiés devraient être suivis avec attention durant l'année 1997. Il a ensuite rappelé le contenu de la réforme américaine du " FAIR Act "(Federal agricultural and improvement reform) et ses conséquences au niveau mondial.

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a souhaité insérer dans son rapport des informations nouvelles portant sur les nitrates et leurs effets en matière d'alimentation. Tout en considérant qu'il était prématuré de conclure, il a précisé qu'il était important d'engager à nouveau un débat sur ce dossier.

Interrompant la présentation par **M. Alain Pluchet** de son rapport pour avis, **MM. Dominique Braye, Fernand Tardy et Félix Leyzour**, après s'être déclarés en accord avec le rapporteur pour avis, ont cependant souligné l'importance de la qualité de l'eau et des effets nocifs des nitrates en matière environnementale.

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a ensuite abordé la présentation des crédits consacrés au ministère de l'agriculture. Il a indiqué que le budget de l'agriculture pour 1997, hors budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), s'élevait à 27,37 milliards de francs, soit une baisse de 3,88 %. Il a indiqué que l'ensemble des dépenses pour l'agriculture et la forêt se chiffraient à 156 milliards de francs, soit une baisse de 1,38 %.

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a regretté certaines économies, notamment celles portant sur les programmes agri-environnementaux et la maîtrise des pollutions d'origine agricole, sur la politique industrielle et les opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF), ainsi que sur le fonds de gestion de l'espace rural (FGER). Il a ensuite souligné les principales actions prioritaires qui concernaient l'installation des jeunes en agriculture, l'hygiène et la qualité, le soutien aux secteurs fragiles, et notamment l'élevage.

Il a constaté l'absence de crédits en faveur de l'aide à la tenue de comptabilité de gestion, et au démarrage de certaines catégories de groupements. Evoquant enfin les crédits affectés à la politique forestière, il a souligné que leur augmentation était due à la hausse du versement compensateur à l'office national des forêts.

A l'issue de cette présentation, **M. Jean-Paul Emorine** a précisé l'importance d'un environnement économique favorable afin que l'agriculture française puisse se développer. Il a regretté fortement l'absence de dotation du FGFR, estimant que les 100 millions obtenus par l'Assemblée nationale s'avèreraient notablement insuffisants.

Il a ensuite expliqué la sous-consommation des crédits de ce fonds au cours des précédents exercices pour les difficultés de mise en oeuvre des dotations, celles-ci n'étant notifiées dans les départements généralement qu'à la fin du premier semestre, ce qui ne permettait pas aux élus de monter des opérations éligibles en temps utile. Il a souhaité que le Sénat obtienne au moins 150 millions supplémentaires sur les crédits FGER durant la discussion budgétaire.

**M. Rémi Herment** s'est tout d'abord inquiété de la fixation d'une évolution de +2 % des effectifs scolarisés, estimant que cette base était insuffisante. Après avoir abordé le problème du financement de l'équarrissage, il a indiqué que le secteur de l'élevage contribuait fortement à l'aménagement de l'espace rural.

**Mme Janine Bardou**, après avoir indiqué les difficultés que connaissait l'agriculture de montagne, a regretté la forte baisse des crédits agri-environnementaux. Elle a indiqué qu'il était important de soutenir l'agriculture des régions défavorisées. Elle a souhaité que la loi " montagne " ne se résumât pas seulement à des contraintes.

**M. Bernard Dussaut** a demandé des précisions sur le problème de la transmission des exploitations.

**M. Félix Leyzour** a précisé que le problème de l'équarrissage comportait deux aspects distincts, l'un sur le service public de l'équarrissage, l'autre sur la gestion actuelle des déchets non valorisables. Il s'est enquis du régime financier et des mesures qui allaient être mises en oeuvre jusqu'au 31 décembre de cette année, afin de faire face au stockage de farines devenues inutilisables et comportant des risques pour la santé.

**Mme Anne Heinis** a regretté, à son tour, la faiblesse des moyens affectés à l'aménagement rural. Après les avoir mis en regard des sommes considérables consacrées par l'Etat au désendettement d'établissements bancaires tels que le Crédit Lyonnais, elle a jugé qu'une revalorisa-

tion à hauteur d'environ un milliard des crédits d'aménagement du territoire pourrait avoir un effet démultiplicateur considérable sur le développement rural, et que l'impact de la diminution à due concurrence des sommes versées au consortium de réalisation serait négligeable.

**M. Hilaire Flandre** après avoir dénoncé la diminution des crédits affectés au FGER, a souligné que ceux-ci étaient parfois mal employés. Il a ensuite souhaité une répartition différente des masses au sein du ministère de l'agriculture en fonction des productions.

**M. Louis Moinard** a souligné les difficultés que posaient les opérations menées par les OGAF, notamment dans le Marais poitevin.

**M. Bernard Barraux** a insisté sur les effets nocifs des nitrates qui outre leur toxicité pour la santé humaine sont responsables de l'eutrophisation des plans d'eau. Il a souligné les inconvénients et les conséquences qui en résulteraient pour le tourisme.

**M. Roland Courteau**, après avoir regretté à son tour la faiblesse des dotations du FGER, a souligné la difficulté que rencontraient certains retraités agricoles.

**M. Jean Pourchet** a tout d'abord rappelé les effets de la crise de l'ESB dans le secteur bovin. Il a ensuite souhaité une modulation de la prime bovine en fonction de l'origine des animaux.

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, après avoir rappelé les propos du ministre de l'agriculture devant la commission lors de son audition, a considéré que le Gouvernement serait probablement amené à abonder les crédits du FGER. Sur le problème de l'équarrissage, il a confirmé que la taxe, dont le montant serait fixé annuellement par la loi de finances, ne proviendrait ni du budget de l'Etat, ni de celui des collectivités territoriales. S'étant inquiété des moyens mis en oeuvre pour connaître les coûts réels des entreprises d'équarrissage, il a reconnu qu'il y avait effectivement un risque pour le producteur de se voir imputer le coût de la taxe à l'abattage.

Il s'est également interrogé sur le bien-fondé de la fixation de l'augmentation de la croissance des effectifs scolarisés à 2 %, en 1997.

Il a, ensuite, tenu à souligner l'importance de l'action du ministre de l'agriculture, durant cette année, pour faire face à la crise de l'ESB.

Il a indiqué qu'il interrogerait le ministre sur l'insuffisance des crédits affectés aux zones de montagne. Il s'est ensuite félicité de la préparation de la loi d'orientation agricole.

Répondant à M. Jean-François Le Grand, mais également à une question précédente de M. Bernard Barraux, il a souhaité distinguer les effets nocifs des nitrates sur l'environnement, d'une part, et sur l'alimentation humaine, d'autre part.

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a, enfin, rappelé le contexte de rigueur budgétaire dans lequel avait été établi le projet de loi de finances pour 1997.

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

Enfin, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Jean-François Le Grand sur le projet de loi de finances pour 1997 pour les crédits de l'aviation civile et des transports aériens.**

A titre préliminaire, **M. Jean Huchon, président**, faisant suite à la discussion ouverte par la commission la semaine précédente à l'occasion de l'examen du budget de l'aménagement du territoire, sur les ressources du fonds de péréquation des transports aériens (FNTA), a indiqué que **M. Jean François-Poncet, président**, l'avait chargé de présenter un amendement maintenant à trois francs par passager le montant de la taxe destinée à alimenter ce

fonds, taxe que l'article 27 du projet de loi de finances pour 1997 prévoyait de ramener à 1 franc.

Après avoir rappelé que 23 lignes aériennes demandaient à bénéficier du fonds, il a jugé que ce dernier ne pourrait suffire à satisfaire ces demandes. Il a indiqué que le retard pris pour les versements des crédits en 1996 avait résulté de la lourdeur de la procédure au niveau communautaire. Il a proposé à la commission d'adopter un amendement de suppression de l'article 27.

Après avoir déclaré comprendre l'émotion de la commission sur ce point, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a souhaité éclairer la commission avant qu'elle ne se prononce sur cet amendement, sans pour autant prendre position sur ce dernier.

Il a rappelé qu'il avait été à l'origine de la création du FNTA, proposé par le comité dit "Abraham", et qu'il avait déjà proposé sa réduction en 1996, le fonds étant alors pléthorique.

Il a indiqué qu'une analyse détaillée de l'équilibre financier prévisionnel du FPTA d'ici 1997, voire 1998, montrait que les recettes du fonds devraient lui permettre de faire face à ses engagements et, au-delà, de dégager un solde de 70 millions de francs environ fin 1997.

Il a attiré l'attention de la commission sur le fait qu'il ne suffisait pas que le fonds soit doté des ressources nécessaires pour que l'on puisse le solliciter afin de créer de nouvelles lignes.

Il a rappelé que, pour être éligibles au fonds de péréquation, les liaisons devaient, en effet, remplir simultanément des critères stricts :

- leur trafic devait être compris entre 10.000 et 150.000 passagers par an ;

- la liaison devait relier deux aéroports dont l'un au moins n'avait pas dépassé un trafic total de 1,5 million de passagers l'année précédente ;

- aucune liaison ferroviaire ou maritime d'une durée de moins de deux heures et demie ne devait pouvoir se substituer à la liaison aérienne ;

- aucun acheminement alternatif au départ d'un aéroport accessible en moins de trente minutes ne devait exister.

Outre ces critères, il était tenu compte de la fréquence de la liaison.

Compte tenu des contraintes en vigueur, il a estimé que l'on ne pouvait pas envisager la mise en service d'un grand nombre de nouvelles liaisons susceptibles de bénéficier à l'avenir d'une compensation financière du FPTA. De ce fait, après avoir détaillé la situation comptable du FPTA, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a considéré comme confortable le solde prévisible du fonds, en dépit de l'abaissement à 1 franc du montant de la taxe.

Après avoir indiqué que son département n'était pas éligible au FPTA, **Mme Janine Bardou** a déploré que ce fonds, créé en mai 1995, ait déjà perdu les trois quarts de ses crédits. Dans ces conditions, elle a déclaré prématurée la diminution de la taxe destinée à l'abonder, de crainte que les incitations à la rigueur n'empêchent une augmentation de la taxe en 1998, si celle-ci s'avérait nécessaire. **M. Jean Huchon, président**, a partagé cette inquiétude. **Mme Janine Bardou** a soutenu l'amendement présenté par le président Jean François-Poncet.

Répondant à **M. Louis Moinard**, qui demandait si, outre l'aide à l'exploitation des liaisons aériennes, les crédits du fonds ne pourraient servir à l'aménagement des petits aéroports en difficulté, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a souligné qu'on ne pouvait utiliser ce compte d'affectation spéciale à d'autres fins que celles ayant présidé à sa création. Il s'est, en revanche, inquiété des risques de détournement, par le ministère des finances, des recettes d'un fonds qui serait excédentaire.

Relevant que le cadre d'intervention du fonds était strict, il a rappelé que ces recettes devraient suffire à répondre aux besoins, sauf si les critères d'éligibilité étaient modifiés, ce qui n'était concevable qu'au niveau communautaire.

**M. Francis Grignon** a proposé à la commission l'adoption d'une position transactionnelle, tendant à fixer la taxe à 2 francs. **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a estimé sage cette proposition.

**Mme Janine Bardou**, après avoir craint que tous les fonds en faveur de l'aménagement du territoire ne disparaissent à terme, a jugé que les critères d'éligibilité étaient susceptibles d'évoluer dans la mesure où la Commission européenne avait accepté certaines mesures dérogatoires.

**M. Alain Pluchet** a souligné les avantages que présentait l'adoption par la commission de l'amendement proposé par son président, qui permettrait notamment de connaître l'avis du Gouvernement sur cet important dossier.

La commission a adopté deux amendements :

- le premier tendant à supprimer l'article 27 du projet de loi de finances, qui ramène à 1 franc la taxe de péréquation ;

- le second, de repli, ramenant le taux de cette taxe de 3 à 2 francs.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il insisterait, dans sa présentation, sur la situation économique du fonds.

Estimant que l'avenir du groupe Air France restait à conforter, que l'avatar d'Air Liberté laissait un goût d'amertume et que la situation d'AOM n'était pas enviable, il a souligné que le défi qui s'ouvrait à la France se résumait à l'interrogation suivante : les ailes françaises seront-elles encore présentes dans le ciel européen du XXI<sup>e</sup> siècle ?

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a exposé que les pouvoirs publics seraient confrontés à un choix :

- soit le libéralisme pur et dur, qui pouvait, avec le développement du " dumping " social et des délocalisations, entraîner le transport aérien dans une situation aussi dramatique que celle que connaissait le secteur du transport maritime (emploi de personnel navigant technique étranger) et provoquer la disparition du pavillon national ;

- soit se doter de la politique volontariste et cohérente, dotée d'une véritable " colonne vertébrale ", qui avait fait défaut jusqu'ici.

Il a estimé que si l'on se préoccupait de créer de la valeur ajoutée dans notre pays, d'y favoriser la localisation des moyens de production et donc des emplois, il convenait de structurer la politique aérienne et aéroportuaire en fonction de ces objectifs.

Il a souhaité que tous les acteurs du secteur prennent leurs responsabilités.

S'agissant des compagnies aériennes, il a constaté que le second pôle aérien privé se constituerait, en définitive, sous l'égide de British Airways. Avec TAT et Air Liberté, la compagnie britannique disposerait ainsi de 23 % des créneaux de l'aéroport d'Orly.

Le groupe Air France serait donc confronté à la concurrence encore plus vive d'une compagnie en pleine santé, alors que lui-même était sur la voie d'un redressement encore fragile.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, s'est ensuite félicité des résultats encourageants constatés à l'issue des deux premières années d'application du plan de redressement de la compagnie nationale. Après avoir rendu hommage à la direction d'Air France, il a indiqué que grâce aux mesures qu'elle avait mises en oeuvre (" yield management ", c'est-à-dire gestion unitaire

des sièges et mise en place de la plateforme aéroportuaire, le " hub " à Roissy), et au soutien de l'Etat, Air France avait pu afficher, pour la première fois depuis 1989, un résultat d'exploitation bénéficiaire de 413 millions de francs.

Il a jugé que ces résultats cependant fragiles nécessitaient une poursuite des efforts engagés.

Après avoir souligné l'insuffisance de la recette unitaire, le rapporteur pour avis a précisé que l'écart moyen de coût unitaire entre Air France et les grands compétiteurs européens, de 5 % environ aujourd'hui, serait de l'ordre de 15 % d'ici trois ans si Air France ne prolongeait pas elle-même ses efforts de redressement et de productivité.

En réponse à **M. Jean Huchon** qui l'interrogeait sur les faiblesses du groupe Air France, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a indiqué que la principale faiblesse tenait à l'attachement des personnels à leurs situations acquises. Il a déploré cet aveuglement des personnels qui " scient la branche qui les porte ". Il a déclaré qu'Air France Europe disparaîtrait si son personnel refusait d'aligner ses conditions de travail sur celles d'Air France, alors même que l'entreprise dispose d'un véritable savoir-faire.

C'est dans ce contexte que le " Pacte de croissance compétitive " -qui doit succéder au plan de redressement- était en cours de discussion.

D'abord envisagé pour la seule compagnie Air France, ce " Pacte " aurait désormais pour objet d'assurer le développement de la nouvelle compagnie issue de la fusion prochaine d'Air France et d'Air France Europe. Il devrait permettre d'améliorer la compétitivité de l'entreprise et d'accroître ses parts de marché, grâce à une politique de développement de l'office et à une stratégie d'alliances internationales.

A cet égard, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, s'est félicité de l'aboutissement des efforts menés par Air France avec Delta et Continental.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, s'est félicité du succès de la direction de la compagnie à améliorer la productivité en sectorisant les branches d'activité par zones géographiques et en créant deux filières pour les pilotes selon qu'ils pilotent des Airbus ou Boeing.

Évoquant alors la nécessaire évolution de la flotte de la compagnie, il a jugé que le choix ayant prévalu pour la commande d'avions était le bon, tant sur le plan technique (l'Airbus A 340-600 concurrent du Boeing 777, ne sera disponible qu'en 2001-2002), qu'économique (la commande de la compagnie est équilibrée puisqu'elle porte à la fois sur des Airbus et des Boeing) et financièrement (Air France ayant contracté une dette auprès de Boeing pour retard de commandes, ceci sans pénalités).

Il a estimé que ces efforts devraient être poursuivis et que ceci impliquait que tous les acteurs prennent leurs responsabilités, y compris les personnels du groupe.

Il a rappelé que la direction du groupe avait dû renoncer à regrouper l'ensemble de ses lignes moyen courrier, en raison du refus des syndicats de pilotes d'Air France Europe de voir aligner leurs conditions de rémunération et de travail sur celles des personnels d'Air France.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'il pourrait être procédé à la fusion des deux compagnies d'ici le 1er avril 1997, celle-ci devenant effective à l'automne à l'issue d'une période transitoire.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a ensuite souhaité que l'autorité de tutelle accompagne, elle aussi, l'effort de réduction des coûts des compagnies et s'efforce de réduire le coût d'usage des infrastructures aéroportuaires. Il a estimé que cette exigence se traduisait insuffisamment dans la politique de l'Etat.

Il a souhaité que l'acteur public, dans l'exercice de son rôle de prestataire de services, accompagne les indispensables efforts des compagnies ; et qu'en tant qu'autorité de tutelle, il exerce pleinement ses missions de régulation (concernant la délivrance des licences, les tarifs, l'allocation des créneaux horaires).

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a ensuite rappelé que les missions de l'Etat concernaient également la politique aéroportuaire.

Il a jugé qu'eu égard à la progression prévisible du trafic, la construction de deux pistes supplémentaires à l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle s'avérait indispensable, compte tenu de la saturation de l'aéroport d'Orly et de l'impact de la mise en place de la plate-forme aéroportuaire (" hub ") d'Air France sur le trafic de Roissy.

Il a informé la commission de l'avis positif récemment donné par le commissaire enquêteur et a rappelé que ce nécessaire aménagement répondait aux préconisations du rapport Douffiagues.

Après avoir évoqué les difficultés liées au fait que les riverains avaient manifesté leur opposition au projet, le rapporteur pour avis a annoncé que, pour éviter de tels problèmes à l'avenir, il se proposait de déposer une proposition de loi subordonnant dorénavant tout permis de construire aux abords d'un aéroport à une autorisation de survol des habitations, comme cela existait dans certains Etats américains.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a ensuite évoqué le problème aigu d'organisation du marché qui se posait avec la répartition des trafics entre les deux aéroports parisiens.

Il a craint qu'avec 23 % des créneaux à Orly, British Airways n'y développe un véritable " hub ".

Après avoir exposé que chaque pays développait une politique aéroportuaire favorable à sa compagnie nationale, il a jugé que la France serait bien inspirée d'en faire

autant en réservant l'aéroport d'Orly aux lignes intérieures et européennes et en concentrant les vols long courrier à Roissy.

Le rapporteur pour avis a souligné que l'une des conditions du redressement d'Air France résidait dans sa possibilité de continuer à s'appuyer sur son marché intérieur et qu'il fallait l'y aider.

Puis, il a souhaité que la direction générale de l'aviation civile n'anticipe pas sur les décisions communautaires en matière de redevances aéroportuaires.

Après avoir brossé ce tableau du paysage aérien français, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a présenté brièvement le projet de budget pour 1997.

Il a indiqué que les fonds inscrits au budget annexe de l'aviation civile (BAAC) s'élevaient à près de 8 milliards de francs, en hausse de 4,38 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996.

Il prévoyait une hausse des recettes qui ne devrait cependant pas alourdir la pression fiscale pesant sur les compagnies aériennes.

Après avoir précisé que l'évolution des recettes du BAAC provenaient à hauteur de près de 90 % des redevances et taxes acquittées par les compagnies aériennes, et détaillé leur évolution, il a indiqué que l'augmentation de leur produit en 1997 était liée aux hypothèses de hausse du trafic aérien, mais qu'à assiette constante, leur évolution devrait se traduire par un allègement de charges au profit des compagnies aériennes. Ceci correspondait au souhait qu'il avait exprimé de voir les pouvoirs publics accompagner les efforts de redressement des compagnies.

Exposant ensuite la situation du secteur de la construction aéronautique, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a souligné qu'après une récession profonde, l'industrie aéronautique avait amorcé une reprise en 1995. Cependant, le chiffre d'affaires des princi-

poux constructeurs avait encore reculé (à l'exception de Dassault-Aviation).

Il s'est félicité de l'annonce, dans ce contexte, de la commande de 120 avions Airbus par la compagnie américaine US Air, pour 12 milliards de dollars.

Le rapporteur pour avis a regretté la diminution des crédits destinés à la construction aéronautique dans le projet de loi de finances pour 1997. Ils correspondaient à des avances remboursables, dont la baisse était cependant liée à l'évolution logique des grands programmes lancés voici bientôt dix ans et presque achevés. Après avoir rappelé, pour les déplorer, les disparités de concurrence entre les Etats-Unis et l'Europe, liées à leurs modes respectifs de soutien à la recherche dans le domaine aéronautique, il a fait le point des différents programmes d'Airbus.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a ensuite estimé que le Parlement devait prendre une part plus active à la définition de la politique aérienne et aéroportuaire. Il a annoncé que, dans cet esprit, il proposerait au ministre des transports une réforme du conseil supérieur de l'aviation marchande (CSAM), qu'il avait l'honneur de présider.

Outre un renforcement de la représentation du Parlement et des compagnies aériennes au sein du CSAM, il a souhaité que ce dernier voit ses compétences élargies, de façon à pouvoir à l'avenir observer la conjoncture du secteur, mener des réflexions prospectives et évaluer les politiques publiques concernant le secteur.

En conclusion, il a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du transport aérien et du budget annexe de l'aviation civile pour 1997.

A l'issue de cette présentation, **M. Jean Huchon, président**, s'est étonné que n'ait jamais été mise en place de navette rapide entre les deux aéroports parisiens d'Orly et de Roissy.

En réponse, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a confirmé qu'une telle navette n'avait jamais constitué une priorité, l'absence de concurrence sur les lignes intérieures jusqu'à une date récente n'ayant pas incité à engager des efforts en ce domaine.

Répondant à **M. Michel Bécot** qui l'interrogeait sur la construction d'un troisième aéroport en région parisienne, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a indiqué que ce projet était toujours à l'ordre du jour, mais que la construction d'un nouvel aéroport demandait un délai d'une trentaine d'années, l'inauguration du nouvel aéroport de Munich en fournissant un exemple récent.

A titre personnel, il s'est cependant déclaré défavorable à ce projet.

Il a jugé préférable de valoriser l'atout essentiel qui réside dans la capacité de développement de l'aéroport de Roissy, au moment où tous les grands aéroports parisiens sont privés de telles possibilités.

Il a précisé que les évolutions technologiques, notamment en matière de réduction des nuisances, l'existence d'espaces disponibles aux alentours de l'aéroport, devaient permettre à l'aéroport de réaliser d'énormes gains de productivité.

Puis, la commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 au titre du transport aérien et du budget annexe de l'aviation civile pour 1997**.

**M. Jean Huchon, président**, a annoncé qu'en raison d'un empêchement de M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis, **l'examen des crédits consacrés aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat** dans le projet de loi de finances pour 1997 était reporté à la semaine suivante.

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Gérard César, vice-prési-

dent, à l'issue de la discussion générale du **projet de loi n° 58** (1996-1997) relatif à **l'Union d'économie sociale du logement**, la commission a examiné l'amendement n° 23 présenté par MM. Félix Leyzour, Guy Fischer, Claude Billard, Louis Minetti et les membres du groupe communiste républicain et citoyen et tendant à introduire un article additionnel avant l'article premier.

Après l'intervention de M. Félix Leyzour, elle a émis un avis défavorable sur cet amendement.

## **AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Mardi 19 novembre 1996 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président** - La commission a d'abord procédé à la **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 discussion du **projet de loi** relatif aux mesures en faveur du personnel militaire dans le cadre de la **professionnalisation des armées**. Ont été nommés **MM. Xavier de Villepin, Nicolas About, Michel Caldaguès, Serge Vinçon, Guy Robert, André Rouvière et Jean-Luc Bécart** en qualité de **membres titulaires**, et **MM. Didier Borotra, André Boyer, Jean Clouet, Claude Estier, Jean Faure, Daniel Goulet et Maurice Lombard** en qualité de **membres suppléants**.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des amendements au 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**.

**M. Nicolas About, rapporteur**, a d'abord proposé à la commission de rectifier son amendement n° 3 à l'article 6 précisant la situation du militaire à l'issue de son congé de reconversion. La rédaction retenue ne permettait pas en effet aux personnels navigants des armées de bénéficier du congé du personnel navigant, prévu par le statut général des militaires, à l'expiration du congé de reconversion. La nouvelle rédaction proposée permet aux intéressés de ne pas être privés du bénéfice de cette disposition.

A l'issue d'un échange de vues auquel ont participé **MM. Nicolas About, rapporteur, Xavier de Villepin, président, Jean Clouet et Michel Rocard**, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 3 ainsi rectifié.

La commission a ensuite constaté qu'aucun amendement, autres que ceux qu'elle avait elle-même retenus, n'avait été présenté au présent projet de loi. Elle a souligné, à l'occasion d'un débat auquel ont participé **MM. Nicolas About, rapporteur, Jean Clouet et Xavier de Villepin, président**, l'importance qu'elle attachait à son amendement n° 6 tendant à créer un article additionnel après l'article 12 et instituant une possibilité de retraite au grade supérieur pour certains sous-officiers.

**M. Xavier de Villepin, président**, a enfin rendu compte à la commission d'entretiens qu'il avait eus le 18 novembre : d'une part sur la situation en Algérie à la veille du référendum constitutionnel du 28 novembre, avec M. Saïd Sadi, secrétaire général du Rassemblement pour la culture et la démocratie (RCD) -entretien auquel avait participé M. Claude Estier, président du groupe d'amitié France-Algérie- ; d'autre part sur la situation au Zaïre et dans la région des grands lacs africains, avec M. Christophe Lutundula, vice-président du Parlement de transition du Zaïre.

**Mercredi 20 novembre 1996 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président** - La commission a tout d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs sur des projets de loi**, en cours d'examen par l'Assemblée nationale. Elle a désigné :

- **M. André Rouvière**, sur le projet de loi n° 3104 (AN - 10e 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 interna-**

**tionale d'une ligne ferroviaire à grande vitesse entre la France et l'Espagne (façade méditerranéenne) ;**

**- et M. Maurice Lombard sur le projet de loi n° 3105 (AN - 10e législature) autorisant l'approbation d'un protocole relatif à l'arrangement de Madrid concernant l'enregistrement international des marques.**

**La commission a ensuite procédé à l'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 et consacrés à la marine.**

Le rapporteur pour avis a tout d'abord indiqué que les crédits de la marine pour 1997 s'élèveraient à 35,5 milliards de francs et progresseraient de 1 % en francs courants, soit une diminution de 0,6 % en francs constants.

S'agissant des crédits du titre III, qui s'élèveraient à 13,2 milliards de francs, il a précisé que les dépenses de rémunérations et charges sociales diminueraient légèrement, 3.200 postes d'appelés et 176 postes d'officiers mariniens étant supprimés alors que 70 postes d'officiers et 210 postes de matelots engagés étaient créés. Il a en outre souligné que les crédits relatifs à la création de 760 postes de civils et à la revalorisation, au 1er juin 1997, de la solde des engagés, ne figuraient pas au budget de la marine mais à celui des services communs. Il a par ailleurs relevé l'insuffisance chronique des dépenses de fonctionnement courant qui diminueraient de 4 % environ en 1997, ainsi que le transfert du titre III au titre V de crédits d'entretien programmé du matériel pour un montant de près de 500 millions de francs.

**M. André Boyer, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les principales dépenses en capital prévues aux titres V et VI, dont les crédits se monteraient à 22,3 milliards de francs. Il a notamment évoqué le retrait du service actif, dès 1997, de 13 bâtiments, afin de rallier au plus vite le futur format de la flotte, en réduction de 20 % par rapport au format actuel, et les mesures de restructuration de l'aéronautique navale. Il a ensuite détaillé l'état**

d'avancement des principaux programmes et plus particulièrement la construction des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de nouvelle génération (SNLE/NG), du porte-avions Charles de Gaulle, des frégates de type " La Fayette " et du Rafale " marine ", ainsi que l'acquisition d'avions de guet Hawkeye et la commande d'hélicoptères NH 90.

Le rapporteur pour avis a ensuite observé que le projet de budget pour 1997 se conformait globalement à la nouvelle loi de programmation militaire, tout en signalant que des charges nouvelles d'un montant de 1 milliard de francs, non prévues par cette loi, avaient été imposées aux armées, entraînant sur le titre V un transfert de charges d'entretien programmé du matériel qui aboutissait finalement à réduire les crédits consacrés aux équipements. Il s'est également vivement inquiété des conditions d'exécution du budget 1996, qui pourraient se traduire par des reports de charge sur 1997, ainsi que des pratiques de régulations budgétaires dont la Cour des comptes a relevé, s'agissant de la défense, le caractère contestable. Il a également rappelé que la loi de programmation autorisait peu de marge de manoeuvre et que toute entorse au niveau des dotations qu'elle avait prévues entamerait sa cohérence.

Evoquant ensuite les personnels de la marine, **M. André Boyer, rapporteur pour avis**, a souligné la place actuellement occupée par les appelés dans les unités, en particulier à bord des bâtiments. Il a considéré que la professionnalisation et la réduction du format de la flotte imposeraient une profonde mutation et une nouvelle politique des ressources humaines dont le trait dominant était la priorité donnée au recrutement des personnels civils, notamment pour reclasser plusieurs centaines d'ouvriers de la direction des constructions navales (DCN). Il a insisté sur l'effort très important accompli par la marine, qui proposera 2.400 postes aux personnels de la DCN, tout en estimant que le souci légitime de reclasser des ouvriers des arsenaux ne s'accordait qu'imparfaitement aux néces-

sités imposées par le remplacement des appelés du contingent.

**M. André Boyer, rapporteur pour avis**, a ensuite observé que, si le format de la flotte allait être réduit de 20 %, l'ensemble des missions de la marine étaient maintenues. Il s'est interrogé sur les conséquences de l'étalement des programmes sur les capacités de défense du groupe aéronaval, notamment entre 1999 et 2001, durant la période séparant le retrait des Crusader de la constitution de la première flottille de Rafale. Il a rappelé qu'en l'absence de construction d'un second porte-avions, la permanence du groupe aéronaval ne serait plus assurée au-delà de 2011. Il a évoqué les différentes alternatives à la construction du second porte-avions, principalement dans le cadre d'une coopération européenne, mais il a souligné que ces solutions ne permettaient pas de répondre aux exigences d'opérations strictement nationales. Il a estimé qu'en tout état de cause, cette question devrait être impérativement tranchée au plus tard à l'issue de la période couverte par l'actuelle loi de programmation.

Le rapporteur pour avis a conclu en considérant que, si les dotations prévues pour la marine pour 1997 répondaient au niveau attendu, la cohérence du budget de la défense restait subordonnée à ses conditions d'exécution sur lesquelles planaient encore bien des incertitudes.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Michel Caldaguès**, après avoir indiqué qu'il avait toujours considéré jusqu'à présent que la possession d'un second porte-avions répondait à la nécessité pour la France d'être en mesure de conduire une politique militaire propre, s'est interrogé sur la pertinence de ce choix dans le cadre d'une Union économique et monétaire au sein de laquelle la France ne disposerait que de faibles marges de manoeuvre budgétaires pour financer des opérations militaires purement nationales.

**M. Xavier de Villepin, président**, a considéré qu'un second porte-avions, qu'il soit français ou européen, était

indispensable pour doter, si possible la France, et en tout état de cause l'Europe, des capacités aéronavales nécessaires à leur politique de défense. Il a estimé que l'Union économique et monétaire n'aurait pas d'incidence directe sur la question de la construction d'un second porte-avions et que l'amélioration des finances publiques des pays européens devrait précisément leur permettre de retrouver les marges de manoeuvre budgétaires nécessaires au financement de leurs priorités politiques.

**M. André Boyer, rapporteur pour avis**, après avoir rappelé que la priorité donnée aux forces de projection renforçait le rôle du groupe aéronaval, a présenté les différentes alternatives à la construction d'un second porte-avions nucléaire, et notamment les formules de coopération européenne, tout en soulignant les limites de ces différentes solutions qui ne permettraient pas à la France de disposer en propre de capacités conformes à celles que justifiait la construction du premier porte-avions nucléaire et de son accompagnement.

**M. Xavier de Villepin, président**, s'est interrogé sur la raison d'être du transfert de crédits d'entretien programmé du matériel du titre III au titre V et sur la maîtrise du coût du programme Rafale. Il a souligné les difficultés créées par le reclassement, au sein de la marine, de plusieurs centaines d'ouvriers de la DCN, en considérant que les compétences reconnues de ces personnels auraient peut-être trouvé meilleur emploi dans des entreprises nouvelles. Il a enfin rappelé que la commission avait dénoncé à de multiples reprises, dans le passé, les pratiques de régulation budgétaire sur les crédits de la défense qui avaient fait l'objet, cette année, de remarques de la Cour des comptes.

**M. Michel Caldaguès** a indiqué que les conditions d'exécution du programme Rafale étaient actuellement débattues entre la délégation générale pour l'armement et le constructeur.

Puis, **M. André Boyer, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- le transfert de charges d'entretien programmé du matériel au titre V provenait de l'imputation, au titre III, de charges nouvelles non prévues par la loi de programmation ;

- l'effort accompli par la marine pour intégrer des ouvriers de la DCN était considérable, mais il sera difficile de réaliser une adéquation entre le profil des ouvriers concernés et celui des postes proposés, tant sur le plan géographique que sur celui des qualifications ;

- un dépassement de prix a déjà été constaté sur le coût du développement du Rafale mais le coût de production n'est pas arrêté à ce jour.

**M. Xavier de Villepin, président**, a alors 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.

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

**M. André Dulait, rapporteur pour avis**, a tout d'abord commenté le poids de la contrainte budgétaire sur le montant des crédits impartis au Quai d'Orsay par le projet de loi de finances pour 1997. En baisse de 3,96 %, ce budget représenterait 14,4 milliards de francs, et subirait une économie brute de 595 millions de francs.

Puis le rapporteur pour avis a précisé le cadre dans lequel s'inscrivait l'action du Quai d'Orsay, relevant que la contrainte budgétaire s'impose en termes aigus au moment où le ministère des affaires étrangères devait répondre à un déplacement géographique de nos priorités diplomatiques vers l'Asie et l'Amérique Latine.

**M. André Dulait** a également souligné l'ampleur des efforts diplomatiques aujourd'hui déployés par notre pays

pour faire entendre la voix de la France - et, partant, de l'Europe - même si ces efforts risquaient d'être compromis par la montée en puissance de l'hégémonie américaine.

Le rapporteur pour avis a alors abordé les questions relatives au redimensionnement du réseau diplomatique et consulaire français à l'étranger. A cet égard, **M. Xavier de Villepin, président**, s'est interrogé sur l'opportunité de préserver, coûte que coûte, le «deuxième réseau diplomatique du monde», alors que la réforme de l'Etat impliquait, selon lui, une réflexion de fond sur les contours de notre présence, diplomatique et consulaire à l'étranger. **M. Jean Clouet** s'est demandé si des représentations diplomatiques communes aux membres de l'Union ne constitueraient pas une réponse adaptée à la nécessité de limiter les dimensions de notre réseau. **M. André Dulait, rapporteur pour avis**, a estimé possible et souhaitable la poursuite de l'effort de contraction du réseau français, notant que celle-ci impliquait notamment un effort de réflexion sur notre présence diplomatique dans les pays de l'Union européenne. En effet, selon **M. André Dulait**, les progrès de la construction européenne permettaient de revoir dans un sens plus modeste les missions et les dimensions de nos ambassades, centres culturels et postes d'expansion économique dans ces pays. En revanche, les charges croissantes liées à l'administration des Français installés en Europe communautaire excluaient, selon le rapporteur pour avis, de diminuer les moyens consacrés à l'action consulaire dans les pays de l'Union.

Abordant ensuite l'examen de la dotation du Quai d'Orsay pour 1997, **M. André Dulait** a déploré la baisse des dépenses d'informatique (-8,4 %), alors même que l'équipement du service central de l'état civil de Nantes présentait certaines insuffisances.

S'agissant des crédits d'investissement immobilier, **M. André Dulait, rapporteur pour avis**, s'est interrogé sur le coût, selon lui trop élevé, de certaines opérations telles que le transfert de la chancellerie française de Lagos à Abudja (Nigeria), pour 80 millions de francs, ou que la

reconstruction de la chancellerie de Kigali, pour 20 millions de francs.

L'analyse des crédits destinés à l'action internationale du ministère des affaires étrangères a conduit **M. André Dulait** à souligner la baisse rapide des contributions volontaires françaises aux organisations internationales, variable d'ajustement du titre IV du budget du Quai d'Orsay, et à déplorer la modicité des moyens consacrés à la coopération militaire, alors que celle-ci pouvait contribuer au développement des exportations de matériels d'armement. Il a, sur ce point, estimé qu'une fusion entre les services compétents du Quai d'Orsay et la Mission militaire de coopération, qui suit la coopération militaire mise en oeuvre par le ministère de la coopération, serait conforme aux objectifs du CIMEE (Comité interministériel sur les moyens de l'Etat à l'étranger) et renforcerait la cohérence des différents moyens concourant à l'action extérieure de la France.

Le rapporteur pour avis a, par ailleurs, indiqué qu'une augmentation des crédits consacrés à l'aide aux Français de l'étranger s'imposerait, dans la mesure où les expatriations devaient être encouragées afin de contribuer au développement des exportations, que le Chef de l'Etat a, à juste titre, érigé en priorité de l'action diplomatique.

Commentant ensuite la suppression de 119 emplois budgétaires, induite par le schéma d'adaptation du réseau diplomatique et consulaire, et inscrite dans le projet de budget pour 1997, **M. André Dulait, rapporteur pour avis**, a estimé que l'augmentation du nombre de recrutés locaux ne saurait être, dans tous les cas, une solution satisfaisante à l'insuffisance des effectifs, mais que celle-ci conduisait à s'interroger sur la définition des missions imparties aux personnels du Quai d'Orsay et sur le dimensionnement du réseau diplomatique et consulaire. En tout état de cause, a poursuivi le rapporteur pour avis, un effort de créativité semblait indispensable pour adapter les missions du Département à une contrainte budgétaire incontournable.

En conclusion, avant de conclure favorablement à l'adoption du budget du ministère des affaires étrangères, **M. André Dulait** a estimé que les ambitions diplomatiques françaises devraient, à l'avenir, être adaptées à la réalité de moyens désormais décroissants.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Christian de La Malène** est revenu sur la répartition des effectifs diplomatiques entre les pays de l'Union européenne et le reste du monde. Il s'est interrogé sur le niveau d'effectifs requis par la complexité des procédures européennes. A cet égard, **M. André Dulait** a estimé que des services tels que le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique et européenne (SGCI) répondaient au souci de coordination exprimé par M. Christian de La Malène. **M. Xavier de Villepin, président**, a alors relevé les redondances liées à l'importance des réseaux entretenus à l'étranger par quelque neuf ministères parallèlement au Quai d'Orsay, estimant qu'un effort devait être accompli, conformément aux objectifs du CIMEE (Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger), en vue de rationaliser la présence française à l'étranger.

**M. Jacques Habert** est alors revenu, avec le rapporteur pour avis, sur la répartition, entre les différents départements ministériels concernés, des quelque 48 milliards de francs que la France consacrera, en 1997, à son action extérieure, relevant que le ministère des affaires étrangères représentait désormais 30 % de ce total. Puis **M. André Dulait**, en réponse à M. Jacques Habert, a précisé le montant de la dette des Nations Unies à l'égard de la France. Avec **M. André Dulait**, **M. Jacques Habert** a estimé possible de continuer à redimensionner le réseau consulaire français en Europe occidentale. Il a également mentionné, en accord avec le rapporteur pour avis, que l'appel à des recrutés locaux ne pouvait être toujours considéré comme une solution satisfaisante, en dépit du faible coût relatif de ces personnels, et que l'état de certaines écoles françaises à l'étranger justifierait que des

crédits d'investissement soient consacrés à leur rénovation, dans des proportions qui ne sauraient atteindre, a-t-il poursuivi, les montants évoqués par le rapporteur pour avis s'agissant de certaines ambassades. **M. Jacques Habert** a enfin regretté que les crédits destinés aux réfugiés étrangers en France figurent dans le même chapitre budgétaire que les crédits destinés à l'aide aux Français de l'étranger et que la direction du Quai d'Orsay compétente à l'égard des Français de l'étranger concerne aussi les étrangers en France.

**Mme Danielle Bidard-Reydet**, évoquant les réflexions du rapporteur pour avis sur l'insuffisance des crédits consacrés par le Quai d'Orsay à la coopération militaire avec l'étranger, a alors relevé que les exportations de matériels d'armement pouvaient donner lieu à des dérives très regrettables. Elle a, sur ce point, mentionné l'information selon laquelle une entreprise française aurait vendu des armes au Rwanda en 1994. A cet égard, **M. André Dulait, rapporteur pour avis**, a, avec **M. Xavier de Villepin, président**, fait observer que les ventes de matériels d'armement étaient très sévèrement contrôlées par la réglementation française. **M. Serge Vinçon** a, pour sa part, estimé qu'il convenait d'être très prudents et que les informations évoquées par Mme Danielle Bidard-Reydet devaient être vérifiées.

**M. Jacques Genton** a ensuite suggéré de demander l'audition du Secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, afin d'évaluer notamment l'incidence des évolutions européennes sur le dimensionnement de la présence diplomatique française dans les pays de l'Union européenne.

**M. Xavier de Villepin, président**, a alors indiqué que la commission ne voterait sur les crédits du ministère des affaires étrangères pour 1997 qu'après avoir entendu le rapport pour avis de M. Guy Penne sur les relations culturelles extérieures.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mardi 19 novembre 1996 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a tout d'abord examiné le **rapport pour avis de M. Jean Chérioux sur le projet de loi de finances pour 1997 (affaires sociales)**.

Evoquant tout d'abord les crédits relatifs à la lutte contre l'exclusion, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a constaté que le ralentissement observé de l'augmentation des effectifs en 1995 avait permis de fixer la dotation du revenu minimum d'insertion à 24,2 milliards de francs pour 1997, en hausse de 5,65 %.

Il a indiqué ensuite que la dotation relative aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) faisait l'objet d'une mesure nouvelle de 84 millions de francs, destinée à assurer la transformation de 1.000 places d'asile de nuit en places de CHRS.

Puis, il a évoqué l'augmentation des crédits des programmes d'action sociale de l'Etat destinée à améliorer les structures d'accueil de jour pour les sans domicile fixe.

Concernant la formation des travailleurs sociaux, il a souligné que la mesure nouvelle de 34 millions de francs permettrait d'augmenter la capacité d'accueil dans les établissements de formation dès la rentrée de 1997, tout en s'interrogeant sur les conséquences de la baisse pour les collectivités territoriales des crédits de formation dans le secteur de l'aide à domicile.

Abordant ensuite l'effort budgétaire en faveur des personnes handicapées, il a évoqué la création de 2.000 places nouvelles en centres d'aide par le travail (CAT) destinées à résorber les effets de l'amendement Creton, la forte revalorisation, d'un montant de 2 milliards de francs, des crédits finançant l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et le

financement par le budget du travail de 500 places nouvelles en ateliers protégés.

Concernant l'article 97 du projet de loi de finances, il a souligné que le transfert à l'association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH) de la charge du complément de rémunération versé au titre de la garantie de ressources des handicapés travaillant en milieu ordinaire, soulevait à terme la question du maintien du statut d'association à l'AGEFIPH.

Puis, il a évoqué l'évolution des effectifs et des moyens de fonctionnement du ministère en soulignant que celui-ci participait à l'effort de maîtrise de la dépense publique.

Il s'est interrogé, en particulier, sur l'opportunité de la revalorisation des moyens de fonctionnement des commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) décidée dans le projet de budget.

Evoquant ensuite l'évolution des dépenses d'aide sociale des collectivités locales, il a présenté les résultats des travaux de l'observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) sur le montant de la dépense nette d'aide sociale en 1995 et la répartition de ces dépenses en fonction des différents secteurs d'intervention de l'action sociale.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a souligné qu'au sein de la progression générale des dépenses d'aide sociale décentralisée l'effet dû à l'augmentation du coût des prestations expliquait à lui seul les deux tiers de l'accroissement constaté des dépenses.

Il a abordé enfin les facteurs spontanés de la hausse des coûts de l'action sociale au cours de ces dernières années.

Il a évoqué en premier lieu la hausse des rémunérations du personnel du secteur des institutions sociales et médico-sociales résultant notamment de l'extension du protocole " Durafour " à ces personnels.

Il a souligné par ailleurs l'incidence du glissement vieillesse technicité (GVT) et les contraintes qui en résulteraient pour les budgets des établissements.

Il a évoqué ensuite la question des modalités de financement et de tarification des établissements sociaux et médico-sociaux.

A cet égard, il a proposé de rétablir l'article 98 du projet de loi de finances pour 1997, supprimé par l'Assemblée nationale en première lecture, en prévoyant toutefois de reporter sa date d'application au 1er janvier 1998 au lieu du 1er janvier 1997.

Il a souligné qu'il était important d'inciter les gestionnaires d'institutions sociales et médico-sociales à se doter le plus rapidement possible d'instruments d'évaluation quantitative et qualitative de leur action.

Il a abordé enfin les contrôles qui pourraient utilement être effectués sur les ressources et les droits des bénéficiaires de l'aide sociale ou de leur famille.

Il a souhaité, en particulier, le respect des règles actuellement applicables en matière d'obligation alimentaire pour les titulaires du RMI et l'examen approfondi des droits à prestations en nature au régime d'assurance maladie pour les bénéficiaires du RMI inscrits à l'assurance personnelle.

En conclusion, il a proposé d'émettre un avis favorable à ce projet de budget, en soulignant que le projet de loi relatif à la cohésion sociale et la réforme à venir des institutions sociales et médico-sociales modifieraient sensiblement le régime de l'action sociale.

**M. Charles Descours** s'est félicité de la réflexion engagée sur une meilleure maîtrise des dépenses de l'action sociale et médico-sociale et s'est interrogé sur les raisons de la baisse des crédits consacrés au service national des objecteurs de conscience.

**M. Alain Vasselle** a souligné que la baisse de 16 millions de francs des crédits consacrés à la formation des

intervenants à domicile était d'autant plus regrettable que la réforme de la prestation dépendance des personnes âgées nécessitait d'améliorer la formation de ces intervenants. Il a évoqué les surcoûts résultant pour les foyers " occupationnels " gérés par les départements de la mise en oeuvre de l'amendement " Creton ". Il a souhaité que les COTOREP respectent un délai rapide pour l'examen de tous les dossiers qui leur sont soumis. Il s'est interrogé sur la possibilité de mettre en oeuvre pour les personnels des instituts sociaux et médico-sociaux un dispositif de congé de fin d'activité analogue à celui mis en place pour les fonctionnaires d'Etat, territoriaux et hospitaliers. Enfin, il a souhaité que les maires disposent de pouvoirs plus importants en matière d'attribution du RMI.

**M. Jacques Machet** s'est interrogé sur l'opportunité de l'augmentation des crédits relatifs aux COTOREP et a regretté la baisse des crédits relatifs à la formation des intervenants à domicile.

**M. Bernard Seillier** a rappelé les compétences attribuées aux collectivités territoriales en matière de formation des intervenants à domicile.

**Mme Annick Bocandé** a envisagé la possibilité d'instaurer un taux directeur opposable pour les établissements sociaux et médico-sociaux dépendants des départements.

**M. Pierre Lagourgue**, évoquant la situation du département de La Réunion, a souhaité la transformation du RMI en un " revenu minimum d'activité ".

**Mme Joëlle Dusseau** s'est demandé si la mise en oeuvre systématique de l'obligation alimentaire auprès des parents des bénéficiaires de RMI ne risquait pas de faire peser des charges trop lourdes sur des ménages âgés au revenu moyen qui ont parfois déjà leurs parents à leur charge. Elle s'est interrogée sur la situation des conjoints de titulaires de RMI en matière d'assurance personnelle. Elle a regretté la baisse des crédits relatifs à la formation de l'aide à domicile.

**M. Alain Gournac** a estimé que les mesures nouvelles envisagées pour le fonctionnement des COTOREP pourraient servir plus utilement à la formation de l'aide à domicile.

**M. François Autain** s'est interrogé sur les conséquences financières de l'article 97 de la loi de finances pour l'AGEFIPH.

**Mme Gisèle Printz** s'est interrogée sur la notion de revenu élevé.

**M. Georges Mazars** s'est demandé si le transfert à l'AGEFIPH de la charge liée à la garantie de ressources des travailleurs handicapés en milieu ordinaire était compatible avec le statut d'association de cet organisme.

En réponse, **M. Jean Chérioux** a souligné, s'agissant de l'AGEFIPH, que le transfert des obligations relatives à la garantie de ressources était conforme à la mission de cet organisme et a estimé qu'il semblait logique de regrouper l'exercice de cette compétence auprès de cet établissement à la condition toutefois d'en adapter le statut.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président,** s'est demandé si le maintien du statut d'association pour l'AGEFIPH ne serait pas désormais susceptible de critique de la part des juges des comptes.

S'agissant de l'obligation alimentaire en matière de RMI, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis,** a souligné que celle-ci ne pourrait jouer utilement qu'après des parents dont les revenus sont largement supérieurs à la moyenne en estimant qu'en tout état de cause, il conviendrait de tenir compte des charges de famille éventuelles pesant sur les ménages.

Il a souligné que la mise en oeuvre plus rigoureuse de l'obligation alimentaire devrait viser à mettre fin aux anomalies les plus flagrantes en matière de distribution du RMI.

S'agissant du RMI, il a estimé que le dispositif pourrait être amélioré à l'occasion de la discussion du projet de

loi relatif au renforcement de la cohésion sociale, tant en ce qui concerne le rôle des commissions locales d'attribution que l'obligation d'accomplir une activité par le bénéficiaire.

Il a souligné toutefois que le rôle du maire en matière d'attribution du RMI pouvait être abordé sous un angle différent en milieu rural et en milieu urbain.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a rappelé que les moyens de fonctionnement supplémentaires des COTOREP étaient destinés à rattraper des retards de paiement de vacances médicales.

Concernant les COTOREP, il a souligné qu'il demanderait au ministre que les délais d'examen des dossiers soient accélérés.

Après un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Jean-Pierre Fourcade, président, MM. Alain Vasselle, Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, la commission a finalement décidé de ne pas déposer un amendement de réduction des crédits des COTOREP.

La commission a émis **un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux affaires sociales** dans le projet de budget pour 1997 et a **adopté un amendement rétablissant l'article 98 du projet de loi de finances pour 1997**, en prévoyant de reporter son application à compter du 1er janvier 1998.

Par ailleurs, elle a émis **un avis favorable à l'article 97 du projet de loi de finances rattaché au budget du travail**.

Puis, la commission a entendu une **communication sur la prise en charge de la douleur** présentée par **M. Lucien Neuwirth**.

**M. Lucien Neuwirth** a tout d'abord indiqué qu'il était nécessaire de dresser un premier bilan des travaux de la commission concernant la prise en charge de la douleur près de deux ans après la publication du rapport consacré à ce sujet.

Il a en effet estimé que publier un rapport, faire des propositions au Gouvernement, voter une loi, dégager des crédits, ne suffisaient pas : il fallait aussi apprécier le degré d'application de la loi, la manière dont les propositions de la commission avaient été prises en considération par le Gouvernement et vérifier l'emploi des crédits qui avaient été dégagés.

**M. Lucien Neuwirth** a indiqué que les mentalités avaient évolué dans le bon sens. En effet, les auditions publiques de la commission avaient eu un important retentissement médiatique qui était indispensable pour faire évoluer les mentalités. Il a précisé que beaucoup de médecins, de dirigeants hospitaliers ou de journalistes continuaient à demander régulièrement une communication du rapport de la commission.

**M. Lucien Neuwirth** a rappelé que la loi du 4 février 1995, modifiée en 1996, concernait tous les établissements de santé et les établissements médico-sociaux, qui avaient désormais l'obligation de prendre en charge la douleur des patients qu'ils accueillent.

Il a proposé à la commission de saisir le ministère d'une demande de bilan de l'application de la loi ; les services déconcentrés de l'Etat ayant connaissance des projets d'établissement des hôpitaux, il leur est facile de vérifier qu'ils comprennent les dispositions obligatoires relatives à la douleur.

Il a également proposé de suggérer au ministre de rédiger une circulaire d'application qui pourrait être distribuée à tous les établissements de santé et médico-sociaux. Elle préciserait les obligations légales et énumérerait des exemples de moyens pour les satisfaire.

**M. Lucien Neuwirth** s'est ensuite félicité que la mise en oeuvre des propositions de la commission concernant la formation des médecins et les durées de prescriptions des morphiniques ait été rapide, et que les crédits qui avaient été débloqués sur la réserve parlementaire aient été utili-

sés pour former les médecins hospitaliers et les médecins libéraux.

Il a, en revanche, regretté que le dossier " carnet à souches " soit malheureusement bloqué. En effet, malgré des discussions entreprises entre le ministère et le conseil national de l'ordre des médecins, le carnet à souches n'a toujours pas été modernisé. Il a proposé à la commission de saisir le ministère dans les meilleurs délais.

**M. Lucien Neuwirth** a enfin indiqué que l'ordonnance portant réforme hospitalière prévoyait que la qualité des soins constituait un objectif à atteindre dans tous les établissements de santé et qu'il était tenu compte de l'évaluation de cette qualité dans la procédure d'accréditation des établissements. Il a donc proposé à la commission que, le moment venu, un amendement visant à préciser, dans le texte de l'ordonnance, que la prise en charge de la douleur des patients entre bien dans le champ de la qualité des soins, soit déposé.

**Mme Joëlle Dusseau** a remercié M. Lucien Neuwirth pour sa communication et a fait sien l'ensemble de son propos, à la fois pour souligner les progrès réalisés, les blocages qui demeuraient et la nécessité de faire de nouvelles propositions.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a affirmé que l'on commençait à parler de la prise en charge de la douleur dans les conseils d'administration des hôpitaux. Il s'est félicité de cette évolution très positive.

**M. Georges Mazars** a observé que le centre hospitalier et universitaire de Toulouse n'avait pas bénéficié de crédits à l'occasion de la répartition des 5 millions de francs ouverts sur la réserve parlementaire.

**M. Lucien Neuwirth** lui a répondu que cette répartition avait été effectuée à la suite d'un appel d'offres et en fonction des projets qui avaient été soumis à l'appréciation du ministère.

**M. Charles Descours** a rappelé que les morphiniques avaient des effets secondaires et qu'il fallait en tenir compte dans les prescriptions médicales.

La commission a enfin examiné le **rapport pour avis de M. Louis Boyer** sur le **projet de loi de finances pour 1997 (santé)**.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a d'abord indiqué que, compte tenu de l'adoption de la réforme constitutionnelle qui s'était traduite par l'examen d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale, il n'examinerait cette année que l'évolution des seules actions éditoriales en matière de santé publique.

Il a rappelé que le budget de la santé publique et des services communs n'échappait pas au contexte de rigueur budgétaire, même si les crédits relatifs à la santé publique progressaient d'un peu plus de 4 % à structure constante.

Les crédits de fonctionnement du ministère des affaires sociales n'augmentent en effet que de 0,40 % par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale pour 1996, cette stabilisation se traduisant par la suppression de 100 emplois, qui, pour les trois quarts d'entre eux, étaient vacants ou gelés.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a indiqué que le projet de budget préparait la mise en place des agences régionales de l'hospitalisation : une ligne nouvelle de l'article 10 du chapitre 47-19 leur était ainsi consacrée. Elle est dotée de près de 100 millions de francs.

Il a estimé que l'installation des agences régionales de l'hospitalisation entraînerait probablement une réforme des missions et des structures de la direction des hôpitaux du ministère de la santé.

Tirant les conséquences de la réforme hospitalière, le budget de la santé pour 1997 prévoit la mise en place de la future agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES). Ainsi, la ligne budgétaire du chapitre 47-11 qui correspondait à l'agence nationale pour le dévelop-

pement de l'évaluation médicale (ANDEM) est supprimée alors qu'est créée une nouvelle ligne dotée de 35 millions de francs, destinée à l'ANAES.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il était difficile de dire si les 35 millions de francs prévus par le projet de budget étaient suffisants. En effet, on ne connaît pas encore la structure de financement de cette future institution, et notamment le volume de crédits qui sera apporté par l'assurance maladie. Si celui-ci était insuffisant, il apparaîtrait évident que l'ANAES ne pourrait accomplir ses missions dans de bonnes conditions, qu'il s'agisse de l'accréditation des établissements ou de la préparation des références professionnelles.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a ensuite évoqué la lutte contre les grands fléaux.

Il a observé que si la lutte contre le Sida et la toxicomanie faisait, cette année encore, l'objet d'un effort accru, des causes semblaient " laissées pour compte ", à savoir la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme et la lutte contre le cancer.

Ainsi, les crédits destinés à lutter contre le Sida progresseront de façon significative en 1997, avec une augmentation de 26 millions de francs, soit un taux d'évolution de 5,3 %. Ils représentent désormais près de 475 millions de francs.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a présenté les principales statistiques concernant l'épidémie ainsi que les politiques de prévention et d'aide à la vie quotidienne des malades et les trithérapies.

Il a indiqué à cet égard que la prescription d'antiprotéases était en croissance forte : alors qu'elle concernait 2.804 patients fin avril 1996, 11.671 patients en recevaient à la fin du mois de juillet.

Il a précisé qu'une bithérapie coûtait entre 29.000 francs et 44.602 francs par an et par malade et une trithérapie entre 42.216 francs et 56.634 francs.

Il a évoqué les crédits de la lutte contre la toxicomanie qui bénéficient d'une très forte progression de 8,5 % et indiqué que cette augmentation visait essentiellement à poursuivre la politique de substitution et à permettre la mise en service du plan gouvernemental de lutte contre la drogue annoncé le 14 septembre 1995.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a ensuite regretté que la lutte contre le cancer ne fasse l'objet, ni d'une individualisation budgétaire, ni d'une véritable stratégie, avec des objectifs et des moyens associés.

Il a formulé les mêmes regrets pour la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme, dont les crédits sont simplement reconduits en francs courants et qui baissent donc en francs constants.

Après avoir étudié les crédits en faveur de la santé des populations qui progressent de 8 %, et ceux de la veille sanitaire, au sein desquels il a souligné la très forte progression (+ 50 %) de ceux qui seront accordés au réseau national de santé publique, il a évoqué la politique hospitalière de l'Etat.

Il a indiqué que sur le plan budgétaire, les crédits du ministère destinés aux investissements sanitaires régresaient une nouvelle fois de manière très importante.

Il a d'abord observé que l'on méconnaissait l'importance du nombre de postes non pourvus, en feignant d'ignorer qu'au niveau local, les vacances de postes permettaient de disposer de marges de manoeuvre budgétaires mais occasionnaient une surcharge de travail.

Il a ensuite souligné l'importance des vacances de postes de praticiens hospitaliers qui conduit les hôpitaux à recruter des médecins étrangers.

Il a enfin constaté que toutes les décisions prises en matière de fonction publique étaient automatiquement répercutées sur la fonction publique hospitalière, et donc sur les budgets des hôpitaux.

Il s'est donc déclaré favorable à un décrochage de la grille de la fonction publique hospitalière par rapport au reste de la fonction publique.

**Mme Joëlle Dusseau** a félicité le rapporteur pour avis pour son rapport qu'elle a qualifié de complet et raisonnablement critique. Elle a souligné le manque d'appareillages thérapeutiques pour les toxicomanes et les malades du Sida, s'est interrogée sur la présence de crédits destinés à la prévention du Sida et de la toxicomanie dans les prisons et s'est déclarée choquée par la baisse des crédits de la lutte contre l'alcoolisme.

**M. Alain Vasselle**, après avoir félicité le rapporteur pour avis, a souligné le manque de lisibilité de la politique de lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme. Il a considéré qu'il était difficile d'expliquer que l'on augmente les droits sur l'alcool et le tabac alors que les crédits budgétaires de la lutte contre ces deux fléaux régressent. Il a aussi évoqué la politique hospitalière et souligné la nécessité d'un redéploiement des moyens.

**M. Bernard Seillier** a fait part de ses doutes quant à la pertinence de la notion de décrochage de la grille de la fonction publique hospitalière.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a déclaré avoir apprécié les propos du rapporteur pour avis sur l'absence de politique de lutte contre le cancer. Il lui a demandé de les reprendre avec force lors de son intervention en séance publique.

**M. Jean-Louis Lorrain** a demandé au rapporteur pour avis si le projet de budget prenait en compte le futur transfert de compétences entre les départements et l'Etat en matière de prévention de la tuberculose.

Répondant aux orateurs, **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a admis le manque d'appareillages thérapeutiques. Il a souligné l'importance des entraves à leur création qui résultait notamment du cofinancement de l'Etat et de l'assurance maladie des dépenses nécessaires à leur fonctionnement. Il a confirmé que les moyens de la

lutte contre le Sida et la toxicomanie dans les prisons étaient bien inclus dans le projet de loi de finances. Il a déclaré partager les propos d'Alain Vasselle, soulignant la contradiction entre l'augmentation des taxes sur la consommation du tabac et de l'alcool et la régression des crédits budgétaires de la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.

Il a indiqué que le budget ne tirait pas les conséquences du transfert de compétences en matière de tuberculose dans la mesure où la loi qui le prévoyait n'avait pas encore été adoptée par le Parlement.

Sur proposition de **M. Jean-Pierre Fourcade, président, M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il inscrirait dans le rapport la nécessité de réviser la grille de la fonction publique hospitalière qui est aujourd'hui obsolète.

**M. Bernard Seillier** a souligné le fait que, par la taxe sur les salaires prélevée sur les hôpitaux, l'Etat créait une charge supplémentaire pour l'assurance maladie.

**M. Jean Chérioux** a indiqué qu'il convenait de bien mettre en évidence l'importance des crédits de la lutte contre le Sida, car elle était souvent contestée.

Sur la proposition de **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, la commission a émis **un avis favorable à l'adoption des crédits de la santé et des services communs pour 1997.**

Enfin, la commission a procédé à la **désignation de sept candidats titulaires et sept candidats suppléants appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance.

Ont été désignés comme candidats titulaires : **MM. Jean-Pierre Fourcade, Alain Vasselle, Henri de Raincourt, Michel Mercier, Paul Girod, Jean**

**Chérioux, Mme Marie-Madeleine Dieulangard et comme candidats suppléants : MM. Guy Fischer, Alain Gournac, Roland Huguet, Marcel Lesbros, René Marquès, Lucien Neuwirth, Bernard Seillier.**

**Mercredi 20 novembre 1996 - Présidence de MM. Jacques Bimbenet et Bernard Seillier, vice-présidents - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a entendu deux communications sur le déplacement effectué aux Etats-Unis, du 13 au 21 septembre dernier, par une délégation 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, conduite par M. Jean-Pierre Fourcade.**

**M. Claude Huriet, rapporteur, a rappelé que si la mission avait choisi d'examiner le modèle américain, c'est que ce dernier lui était apparu comme le plus proche de celui qui lui paraissait devoir être retenu pour la France. Il a estimé que le déplacement n'avait pas remis ce jugement en cause.**

**Il a exposé que le système américain de santé s'organise autour de trois agences :**

**- la " Food and drug administration " (FDA), chargée du contrôle et de l'autorisation des produits ;**

**- les " Centers for disease control " (CDC) en charge de la veille sanitaire ;**

**- la " Health policy agency ", dont la mission d'évaluation médicale est définie par les autorités publiques américaines, mais dont la compétence est mise à la disposition du secteur privé.**

**Le secrétariat d'Etat à la santé définit la politique de santé. Les moyens dont il dispose ont été fortement réduits pour accroître parallèlement les moyens des trois agences précitées.**

La compétence générale d'autorisation et de contrôle des produits thérapeutiques confiée à la FDA ne reçoit qu'une seule exception, pour des raisons historiques, en ce qui concerne la viande et les oeufs (à l'exclusion de la volaille) pour les produits naturels issus directement de ces deux filières, qui sont contrôlées par le ministère de l'agriculture.

La FDA emploie plus de 10.000 personnes et contrôle tous les produits destinés à l'alimentation. Si chacune de ces catégories de produits est contrôlée par un département spécialisé, les procédures et la déontologie sont définies par les instances dirigeantes de l'agence et sont fondées sur des textes régulièrement aménagés par le congrès des Etats-Unis.

La FDA définit les conditions de sa réussite autour de dix commandements sans lesquels elle estime ne pas pouvoir s'assurer la confiance du public :

1° sa mission doit être définie et ses règles de fonctionnement clairement codifiées ;

2° l'indépendance de ses autorités de décision doit être totale ;

3° cette indépendance doit être justifiée par la qualité scientifique incontestable des expertises ;

4° toutes les données scientifiques doivent être connues par l'agence qui doit partager tout son savoir ;

5° le pouvoir scientifique doit s'adosser à une autorité statutaire et réglementaire, fédératrice et compétente ;

6° le budget de l'agence ne doit pas contraindre la liberté et la qualité de son expertise ;

7° les produits semblables doivent être soumis à des règles semblables ;

8° le dialogue avec l'industrie doit être fondé sur le respect des droits des personnes privées ;

9° le processus d'expertise et de décision doit être transparent et compris par l'opinion publique ;

10°) la réglementation doit être flexible et souple dans son application.

Trois agents de l'agence sur quatre sont des scientifiques. 42 comités consultatifs contribuent à l'instruction scientifique de ses dossiers.

Les critiques généralement adressées à la FDA ne portent ni sur la qualité de son expertise, ni sur l'efficacité de ses procédures, mais sur le caractère bureaucratique de ses méthodes, qui allongent indûment les délais d'examen des demandes qui lui sont adressées par les industriels.

Quant aux industriels français, si les avis sont partagés, nombre d'entre eux, habitués à une administration très réglementée, veulent voir dans la flexibilité dont se vante l'agence une source d'arbitraire.

Quelle conclusion tirer, pour la France, d'un tel déplacement ?

La question du champ de compétences de l'agence est d'abord décisive. A cet égard, le secrétaire d'Etat adjoint à la santé, M. Philip Lee, qui a reçu la délégation, estime que " si cela était à refaire ", il distinguerait volontiers le contrôle des produits alimentaires de celui des produits thérapeutiques. Il reste que les produits " frontières " posent question, qu'il s'agisse, par exemple, des produits cosmétiques ou encore des produits diététiques. Il semble que l'efficacité et le réalisme imposeront, au moins dans un premier temps, un champ de compétences restreint aux seuls produits thérapeutiques.

L'intérêt d'une agence unique pour tous les produits thérapeutiques tient, ensuite, à l'unité des principes et de la méthode, qui n'interdit évidemment pas la diversité des procédures pour tenir compte de la variété des produits.

Il ne faut pas, enfin, confondre le contrôle de l'autorisation des produits avec la veille sanitaire, dont le champ est plus large et souvent différent.

Les CDC aux Etats-Unis et le réseau national de la santé publique, même embryonnaire, en France, sont en

charge de cette veille, qui doit constituer le deuxième pôle du système de santé.

Le troisième pôle doit être enfin, comme aux Etats-Unis, celui de l'évaluation médicale.

Dès lors, le ministère de la santé doit fonder la définition de la politique de santé sur les expertises de ces trois agences.

C'est sommairement la base du système américain qui, malgré sa bureaucratie, apparaît, à cet égard, comme un modèle remarquable ; il convient désormais pour la mission, qui a engagé un très long programme d'auditions, de définir les modalités de son adaptation à la réalité française.

**M. Bernard Seillier** est alors intervenu, pour rendre compte du déplacement effectué à Saint-Louis à l'invitation de la compagnie Monsanto, puis à Atlanta où se trouvent établis les CDC.

L'analyse des cadres dirigeants de la compagnie Monsanto sur les agences d'autorisation et du contrôle des produits thérapeutiques est sévère :

- le système américain d'autorisation des produits est flexible mais ses délais sont excessifs ;

- le système japonais d'autorisation des produits est très rigide, mais ses délais sont convenables ;

- la flexibilité de l'un tient à la qualité d'une expertise scientifique qui manque cruellement à l'autre ;

- les systèmes européens empruntent au Japon la rigidité des méthodes et aux Etats-Unis l'incertitude des délais ;

- les procédures européennes étant ainsi définies, l'expertise scientifique française se distingue par sa qualité.

Ce jugement tranche avec les réactions de certains industriels français.

En outre, pour les compagnies américaines, l'Europe constitue un tout et il n'y a pas de législation nationale qui se distingue d'une autre. Cependant, ainsi que l'a souvent rappelé M. Claude Huriet, rapporteur, le système européen d'homologation qui reste, pour l'essentiel, à construire, sera ce que le pays européen le plus dynamique voudra qu'il soit. La France a, à cet égard, sa carte à jouer.

Présentant alors les CDC, établis à Atlanta, **M. Bernard Seillier** a rappelé qu'il n'existait à l'origine qu'un seul centre chargé de surveiller l'évolution des maladies transmissibles. Ce cadre initial a été progressivement élargi à l'environnement, à la promotion de la santé, à la médecine du travail, aux maladies chroniques, et, d'une manière générale, à tout ce qui peut contribuer à l'amélioration de la santé des Américains.

Les CDC emploient 9.000 personnes, dont 3.800 sont établies à Atlanta, et disposent d'un budget de 10 milliards de francs. Ils sont considérés comme le modèle international dans le domaine de la santé publique et de l'épidémiologie et sont, de fait, le bras séculier de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Il est important de souligner que les CDC n'ont ni mission d'inspection, ni fonction de contrôle. Ils ne réglementent pas davantage. Il appartient aux administrations compétentes de l'Etat fédéral ou le plus souvent à celles des Etats fédérés de s'acquitter de ces missions.

Les CDC s'en tiennent seulement à des recommandations dont l'autorité scientifique est telle que le secteur privé comme le secteur public les mettent spontanément en oeuvre, sachant que, dans le cas contraire, leur responsabilité serait engagée.

Le réseau national de santé publique de Saint-Maurice est, en France, l'ébauche d'un tel dispositif. Il n'emploie cependant que quelques dizaines de personnes. Son directeur a été formé à Atlanta. Il existe en revanche, dans notre pays, une multitude d'organismes, publics ou privés,

qui accomplissent, dans leur champ de compétences, les missions des CDC.

La France doit donc rechercher les moyens de coordonner ces efforts et de les fédérer afin qu'en matière de veille sanitaire, comme pour le contrôle des produits, la diversité des investigations s'adosse sur l'unité des principes et des méthodes.

**M. Charles Descours, président de la mission**, a observé que si le déplacement avait permis de mieux percevoir les imperfections du système américain, les auditions engagées depuis lors ont révélé les insuffisances des instances françaises liées, pour l'essentiel, à la médiocrité de leurs moyens. Il a souhaité qu'une volonté fédératrice traverse les institutions en charge de la veille sanitaire.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard**, après avoir souligné la fiabilité, au plan de la sécurité sanitaire, de l'agence du médicament, a fait observer que les instances américaines étaient financées par le budget fédéral.

**M. Claude Huriet** a confirmé que l'insuffisance des moyens de l'agence du médicament ne remettait pas en cause l'efficacité et l'indépendance de son expertise.

**M. Bernard Seillier** a ajouté que la rigueur était également le fondement de l'autorité des instances américaines.

**M. Gérard Roujas** a voulu voir une forme de protectionnisme, dans les délais excessifs d'examen des dossiers par la FDA.

**M. Claude Huriet** a souligné le caractère anecdotique des critiques adressées à la FDA pour ces délais excessifs et **M. Bernard Seillier** a précisé que ces critiques émanaient surtout d'une partie des membres du Congrès des Etats-Unis.

**M. Dominique Leclerc** a exprimé la crainte que la création de l'agence du médicament n'ait affaibli la qualité de certaines expertises dans le domaine de la biologie.

**M. Claude Huriet** a alors rappelé que les conclusions de ce déplacement seront publiées en annexe du rapport qui sera présenté prochainement par la mission d'information.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Jacques Bimbenet** sur le projet de loi de finances pour 1997 (**logement social**).

Après avoir rappelé que ce projet de budget relatif au logement pour 1997 s'élevait à 44,6 milliards de francs, en hausse de 2,7 % sur l'année dernière, **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, a abordé le premier volet concernant la poursuite de l'effort engagé en faveur du logement des personnes défavorisées.

Il a constaté que le plan d'urgence pour les plus démunis avait permis la livraison de 15.000 logements en un an et que 20.400 logements seraient disponibles à la fin de l'année.

Il a souligné qu'une ligne budgétaire spécifique dotée de 348 millions de francs était désormais créée pour financer l'ensemble des actions d'urgence pour les plus démunis.

Puis, il a indiqué qu'un compte d'affectation spéciale (CAS) était créé pour financer les fonds de solidarité pour le logement (FSL) et l'aide au logement temporaire (ALT), alimenté par la contribution acquittée par les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) au titre des logements occupés par des locataires dépassant de plus de 40 % le plafond de ressources réglementaire.

Après avoir présenté les dépenses qui seraient assumées par le nouveau CAS, il a observé que ce dernier devrait permettre, en principe, de garantir un niveau de financement plus élevé pour les FSL et pour l'ALT, et de faire face ainsi aux besoins constatés qui pourraient être accrus par la mise en oeuvre de la future loi de cohésion sociale.

Il a estimé néanmoins que l'évolution de la contribution versée au titre des surloyers devrait être examinée avec attention.

Enfin, il a constaté que le Gouvernement financerait l'année prochaine la mise en place de 30.000 logements en prêts locatifs aidés à financement très social (PLA-TS), au lieu de 20.000 en 1996.

Puis, **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, a abordé le deuxième volet de ce budget portant sur le maintien d'un programme élevé de construction et de rénovation de logements locatifs sociaux assorti de la transformation du régime de la subvention budgétaire en un régime d'aide fiscale par le biais d'une baisse du taux de la TVA pour la construction de logements en HLM neufs.

Il a rappelé la vocation sociale et familiale des logements du parc des organismes d'HLM.

Puis, il a présenté les nouvelles règles d'aide à la construction de logements sociaux locatifs neufs en évoquant les termes du débat intervenu entre le ministère du logement et les organismes d'HLM sur la neutralité de la transformation de la subvention budgétaire en un avantage fiscal.

Il a souligné que si le dispositif proposé par le Gouvernement était apparemment neutre en moyenne, il pouvait exister des écarts importants, notamment pour les organismes d'HLM qui réalisent des opérations sur des terrains dont le coût foncier est très élevé.

Il a souhaité que le Gouvernement puisse procéder très rapidement sur le plan réglementaire aux aménagements qui s'imposaient pour que, notamment, les coûts fonciers ne soient plus intégrés dans l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en cas de livraison à soi-même.

Il a estimé utile de prévoir la possibilité de verser sur la " ligne fongible " une subvention complémentaire, dans l'hypothèse où il apparaîtrait que certaines opérations

connaîtraient des difficultés de bouclage financier à la suite de la réforme.

Evoquant le troisième volet du budget, relatif à l'aide à la pierre, il a souligné le maintien du financement de 120.000 prêts à taux zéro à l'aide d'un appel financier important auprès des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (1 % logement).

Il a souhaité que la mesure décidée en 1996 tendant à diminuer la part minimale du montant de travaux requise pour obtenir l'octroi d'un prêt à 0 % en cas d'acquisition d'un logement ancien soit reconduite en 1997.

Il a constaté qu'à la fin du mois d'août, 100.000 prêts à 0 % avaient été distribués alors que le niveau des anciens prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) ne dépassait pas 35.000 par an.

Il a rappelé les caractéristiques du bilan financier des organismes collecteurs du " 1 % logement " et a évoqué les grandes lignes du dispositif de l'Union d'économie sociale du logement (UESL) qui devrait prochainement être mis en place.

Il a approuvé la réforme du 1 % logement qui a fait l'objet d'une convention signée par les partenaires sociaux, en soulignant que celle-ci allait dans le sens d'une rationalisation plus grande des circuits de financement de l'aide à la pierre.

Abordant, en quatrième lieu, les crédits relatifs à la réhabilitation de logements anciens, il a estimé que les crédits ne semblaient pas suffisants.

Il a rappelé que la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) qui bénéficiait essentiellement à des personnes âgées réalisant des travaux de première nécessité exécutés par des artisans locaux, notamment en milieu rural, était un outil de l'aménagement du territoire. Il a souligné qu'il existait des délais d'attente importants pour l'obtention de

la prime, en particulier dans les départements qui développent une politique de revitalisation rurale.

C'est pourquoi, il a souhaité que ces crédits soient revalorisés de manière à ce que 80.000 logements au moins soient améliorés en 1997.

Il a regretté la baisse des crédits de l'ANAH en rappelant qu'à l'origine l'agence était financée par la taxe additionnelle au droit de bail et que le produit de cette taxe était évalué aujourd'hui à 3,2 milliards de francs, soit un montant supérieur aux crédits alloués par le budget de l'Etat.

Enfin, il a commenté le cinquième volet de ce projet de budget relatif à la réforme des aides personnelles au logement.

Il a rappelé que le concours de l'Etat s'établirait en 1997 à 29,73 milliards de francs, soit une hausse de 8,5 % par rapport à la loi de finances pour 1996.

Il a indiqué que le Gouvernement souhaitait se référer à un barème plus lisible et plus équitable qui tende à l'unification et appréhende de manière plus juste les ressources prises en compte.

Il a souligné que ces mesures devraient entrer en vigueur sans entraîner de baisse de ressources pour ceux qui bénéficient déjà d'aides renforcées.

Enfin, il a observé que la gestion de l'allocation de logement sociale versée aux étudiants avait été confiée au ministère chargé de l'enseignement supérieur.

**M. Alain Vasselle** s'est interrogé sur le montant de la participation des départements au titre des FSL pour 1997. Il a souhaité que la mesure destinée à diminuer la part de travaux pour l'octroi du prêt à 0 % pour l'acquisition d'un logement ancien soit reconduite. Il a souhaité que les crédits de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB) soient affectés au financement de l'ANAH dans le cadre d'un compte spécial.

**M. André Vézinhét** a souhaité que la réforme de l'aide de l'Etat pour la construction de logements sociaux locatifs soit neutre pour les finances des organismes d'HLM. Il a estimé que, dans la mesure où le produit de la contribution versée par les organismes d'HLM au titre des surloyers serait certainement inférieur aux prévisions, le Gouvernement serait tenu de faire appel plus largement à la contribution des départements. Il s'est inquiété que la réforme de l'aide personnelle au logement puisse conduire à la diminution en valeur absolue des prestations versées à certains ménages. Il a déploré la baisse des crédits de l'ANAH. Il a fait part de son inquiétude sur l'équilibre financier des organismes d'HLM pour l'avenir.

**M. André Jourdain** a estimé que la mise en oeuvre du dispositif du taux réduit de TVA pour la construction de logements neufs était mal comprise sur le terrain par les organismes d'HLM en raison de sa complexité. Il a souhaité que les plafonds de ressources pour l'accès aux logements HLM soient revalorisés. Il a estimé que la réforme du " 1 % logement " risquait d'entraîner une diminution des crédits versés par les comités interprofessionnels du logement (CIL) aux agences départementales d'information sur le logement (ADIL) en considérant que celles-ci se tourneraient alors vers les départements pour compenser ce manque à gagner.

**M. Guy Fischer** a considéré que le budget du logement pour 1997 était un " budget charnière " dans la mesure où il consacrait le désengagement de l'Etat dans ce domaine. Il a estimé que la réforme du " 1 % logement " aurait des conséquences négatives en matière de financement pour les organismes d'HLM, en particulier en matière de réhabilitation. Il a souligné que la réforme de l'aide personnelle au logement aboutirait à écarter des centaines de milliers de familles du champ de l'aide. Il s'est inquiété du risque de déstabilisation financière des organismes HLM du fait de la mise en oeuvre du dispositif du taux réduit de TVA à 5,5 % pour la construction de

logements locatifs. Il a estimé que les charges seraient inégalement augmentées sur les collectivités locales.

**M. Pierre Lagourgue** s'est interrogé sur l'application des crédits relatifs à la réalisation de logements d'urgence et d'insertion ainsi que sur celle du prêt à 0 % dans les départements d'outre-mer.

**M. Charles Descours** a souligné que la mise en oeuvre du régime de la TVA à 5,5 % pouvait soulever des difficultés lorsque le coût des acquisitions foncières était très élevé et a souhaité que la réforme aboutisse à une réelle neutralité. Il a demandé que l'indice de révision des loyers des organismes d'HLM soit déconnecté de l'indice de la construction. Il a rappelé que le projet de budget permettrait de financer 30.000 PLA-TS en 1997 au lieu de 20.000 en 1996 en soulignant que cette mesure était favorable aux logements des plus démunis. Il a évoqué enfin la forte progression des aides à la personne enregistrée au cours de ces dernières années qui justifie la mise en oeuvre de la réforme du Gouvernement.

**M. Gérard Roujas** a regretté que ce budget " tourne le dos " à la politique d'aménagement du territoire.

**M. Henri de Raincourt** s'est interrogé sur le montant de la participation de l'Etat au financement des FSL prévu pour 1997 en soulignant que cette donnée était importante pour la préparation des budgets départementaux.

En réponse, **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes.

S'agissant des FSL, il a précisé que le montant exact du produit de la contribution versée par les HLM au titre des surloyers n'était pas encore connu, mais a indiqué que le Gouvernement, sur la base d'une prévision de recettes de 450 millions de francs, avait inscrit une évaluation de 300 millions de francs pour les FSL et de 150 millions de francs pour l'ALT, ces crédits évaluatifs ne devant être considérés que comme des plafonds.

Il a fait observer que même si le produit de la contribution s'avérait inférieur aux prévisions définies, son montant devrait néanmoins rester supérieur à l'ensemble des crédits consacrés aux FSL et à l'ALT dans le budget pour 1996 qui étaient au total de 300 millions de francs.

Concernant l'évolution du budget, il a rappelé que si l'on tenait compte des sommes inscrites dans les comptes d'affectation spéciale, les crédits relatifs au logement étaient bien en augmentation de 2,4 % en 1997 par rapport à l'année dernière.

S'agissant de la réforme de l'aide personnalisée au logement (APL), il a estimé qu'il faudrait attendre les simulations qui seraient réalisées sur la réforme avant de porter un jugement d'ensemble, en rappelant qu'un dispositif était prévu pour maintenir les droits de certains bénéficiaires de ces prestations.

Concernant le relèvement des plafonds de ressources pour l'attribution de logements HLM, il a souligné qu'il s'agissait d'une question importante du point de vue de l'équilibre financier des organismes d'HLM tout en remarquant que cette mesure n'entraînait pas directement dans le champ de la loi de finances.

Il a indiqué qu'il répondrait directement à M. Pierre Lagourgue après avoir interrogé le ministère.

Puis, sur proposition de **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, la commission a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits relatifs au logement pour 1997**.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Bernard Seillier** sur le projet de loi de finances pour 1997 (**budget annexe des prestations sociales agricoles**).

**M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a tout d'abord rappelé que le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 1997 s'inscrivait

dans un contexte caractérisé par l'existence de fortes inquiétudes de la part du monde agricole :

- la loi de financement de la sécurité sociale pose en termes renouvelés la question de l'existence du BAPSA et de son mode d'adoption par le Parlement ;

- la perspective d'un régime universel d'assurance maladie et d'un financement croissant de cette branche par la cotisation sociale généralisée conduit certains à s'interroger sur le maintien d'un régime spécial pour les ressortissants du monde agricole ;

- les débats sur la parité d'effort contributif n'ont pas manqué de rebondir à la suite des conclusions du dernier rapport de la Cour des Comptes sur la sécurité sociale qui fait état d'un avantage pour les exploitants agricoles par rapport aux ressortissants du régime général.

Présentant les grandes lignes du BAPSA, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a précisé que les crédits inscrits pour 1997 s'élevaient à 87,176 milliards de francs, soit une progression de seulement 0,11 % par rapport au BAPSA initial pour 1996. Cette stagnation des dotations recouvre toutefois des évolutions contrastées, en particulier au niveau des recettes.

S'agissant des ressources professionnelles, il a relevé que, conformément à l'engagement du Gouvernement, les taxes spécifiques sur les céréales, les oléagineux et les betteraves avaient été démantelées et disparaissaient totalement dans le BAPSA pour 1997. La participation financière des agriculteurs passe désormais presque exclusivement par leurs cotisations sociales, elles-mêmes intégralement assises sur le revenu professionnel depuis 1996. Ces cotisations sociales progressent de 10,25 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996 et de 4,4 % par rapport aux prévisions révisées au cours de l'exercice 1996. En effet, la bonne tenue du revenu agricole en 1994 et en 1995 (avec des augmentations respectives de 12,6 % et 10,4 % du revenu brut agricole par exploitation en

francs constants), a conduit à une réévaluation importante du rendement estimé des cotisations pour 1996.

Il a souligné que la part du financement professionnel par rapport à l'ensemble des ressources du BAPSA, qui était descendue à 15,7 % en 1995, n'avait cessé, depuis cette date, de progresser. Elle atteindra 17,9 % en 1997. A contrario, il a souligné que 82 % de ce budget était financé par la solidarité nationale (Etat) ou interprofessionnelle (autres régimes). Par ailleurs, les chiffres présentés ne tiennent pas compte des dispositions prévues par la loi de financement à savoir l'augmentation d'un point du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) et la diminution concomitante des cotisations maladie.

Sur les ressources en provenance des autres régimes sociaux, il a noté que leur baisse de 6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996 était essentiellement liée à la diminution des versements du fonds de solidarité vieillesse (FSV) et de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

S'agissant des versements en provenance du fonds de solidarité vieillesse, il a expliqué que la diminution de 14 % (de 4,2 milliard à 3,6 milliards) résultait de l'amélioration du niveau des retraites contributives. Il a estimé toutefois que cette baisse était largement fictive dans la mesure où, pour contourner une décision du conseil constitutionnel de 1994 invalidant la prise en charge par le FSV du coût des bonifications pour enfants, cette dernière dépense avait été sortie du BAPSA. La prise en charge réelle par le FSV s'élève donc à 5,6 milliards.

Il a indiqué que la baisse de la contribution de la CNAF correspondait, d'une part, à l'augmentation des cotisations familiales (qui sont assises sur les revenus professionnels) et, d'autre part, à la diminution des prestations du fait de la baisse des effectifs d'ayants droit.

Il a noté enfin que la quasi-stabilisation des acomptes de compensation démographique résultait du ralentissement de la dégradation du rapport démographique du

régime agricole, la poursuite de la baisse du nombre de cotisants s'accompagnant également d'une baisse du nombre d'ayants droit.

Sur les concours de l'Etat, le produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) étant à peu près stable (24 milliards) et les versements au titre de l'AAH et du FSI étant en déclin du fait de l'évolution des effectifs, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a relevé que la subvention d'équilibre réalisait l'ajustement à hauteur de 7,2 milliards, soit une progression de 12,9 % par rapport à 1996. Pour le budget de l'Etat, il s'agit d'un versement supplémentaire par rapport à 1996 d'environ 800 millions de francs.

Il a rappelé que les dépenses d'assurance vieillesse restaient le premier poste de dépenses du BAPSA (52 %) avec 47,7 milliards de francs. Leur progression est de 2,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996.

Les pensions contributives continueront à progresser fortement (+ 4 % environ) en raison des revalorisations prévues par la loi de modernisation de février 1995 et lors de la conférence agricole annuelle de février 1996.

L'amélioration des petites retraites décidée en février 1996 fait l'objet du dispositif de l'article 84 du projet de loi de finances. Il devrait concerner 535.000 bénéficiaires pour un coût évalué à 287 millions de francs sur l'exercice 97 et à 824 millions de francs en régime de croisière.

Quant aux dépenses d'assurance maladie, il a indiqué qu'elles enregistraient une baisse de 2,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996 mais une hausse de 2 % par rapport aux données rectifiées tenant compte des résultats effectifs des précédents exercices.

Sur les prestations familiales, il a précisé que leur diminution était d'ordre structurel puisque les effectifs bénéficiaires baissaient d'environ 5 % par an. Le BAPSA pour 1997 table sur une revalorisation des prestations de 1,5 % début 1997 et prévoit en conséquence une diminu-

tion globale de 4,65 % du montant des prestations qui passe ainsi de 4,5 à 4,3 milliards de francs.

En conclusion, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a estimé que le BAPSA pour 1997 conduisait naturellement à s'interroger sur son avenir.

Il a rappelé que le BAPSA ne retraçait ni les frais de gestion et d'action sanitaire et sociale des caisses, ni les flux de CSG versés ou reçus par les ressortissants du régime, ni le coût des bonifications des pensions accordées aux retraités.

Il a toutefois estimé que le régime agricole ne pouvait ni ne devait disparaître de la loi de finances. Le montant des subventions reçues continuerait, quoi qu'il en soit, à figurer dans un chapitre des dépenses du budget de l'Etat.

Pour autant, il a estimé que le débat sur le maintien en l'état du BAPSA était ouvert même s'il ne fallait pas précipiter les choses : d'une part, la loi de financement devait passer une inévitable période de rodage et, d'autre part, chacune des parties prenantes devait obtenir les garanties qu'elle était en droit d'attendre. L'ajustement du BAPSA au nouveau contexte créé par la réforme de la protection sociale ne pourrait qu'être progressif.

En conclusion, il a émis un avis favorable à l'adoption du projet de budget pour 1997.

Puis, un large débat s'est ouvert.

**M. Henri de Raincourt** a interrogé le rapporteur pour avis sur le montant des crédits qui seraient affectés par la mutualité sociale agricole au financement de la prestation spécifique dépendance (PSD) et sur la pérennité des prestations accordées avant 1997. Il a également estimé que l'idée d'une suppression du BAPSA devait être abordée avec prudence, compte tenu des inquiétudes fortes du monde agricole quant à l'avenir de son régime spécifique.

**M. Charles Descours** a indiqué qu'en tant que principal rapporteur du projet de loi de financement de la

sécurité sociale, il partageait l'analyse du rapporteur pour avis quant aux conséquences de la création des lois de financement de la sécurité sociale sur le BAPSA, mais qu'il fallait tenir compte également des réalités propres au régime concerné.

**M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a considéré que la question posée par M. Henri de Raincourt illustre parfaitement les insuffisances du cadre comptable retenu pour le BAPSA dans la mesure où celui-ci ne fait pas apparaître les dépenses d'action sanitaire et sociale, dont une partie pourrait être affectée au financement de la PSD. Il a indiqué qu'il interrogerait les responsables de ce régime sur ce sujet. Il a également précisé qu'il fallait bien distinguer le BAPSA, qui constitue un cadre comptable, et la MSA qui représente le régime de protection sociale des salariés et exploitants agricoles, dont la pérennité n'est pas en cause.

**M. Henri de Raincourt** est intervenu à nouveau pour relativiser la diminution des crédits affectés à l'étalement et à la prise en charge des cotisations sociales pour les agriculteurs en difficulté. Il a rappelé qu'un certain nombre de mesures avaient été adoptées au cours des dernières années pour aider les plus démunis et que, par ailleurs, la réforme de la politique agricole commune, intervenue en 1992, avait porté ses fruits. Puis, il s'est demandé quelles seraient les conséquences, pour les souscripteurs, de la décision de la Cour de justice des communautés européennes qui a condamné le monopole de la MSA pour la commercialisation des contrats COREVA (couverture complémentaire d'assurance vieillesse agricole). Or, l'intérêt de ces contrats réside notamment dans la possibilité de déduire le montant des primes correspondantes de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

**M. Charles Descours** a estimé que le rapporteur pour avis avait ouvert un débat de fond, et qu'il était d'accord pour l'aborder en concertation avec les différentes parties prenantes.

**M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a rappelé que l'intérêt de la profession pouvait être également dans l'intégration du régime agricole dans le régime général, ce qui éviterait de mettre en évidence l'importance du financement extérieur. Sur le problème de la parité, il a considéré qu'il y avait matière à discussion en rappelant les conclusions du rapport Moreau déposé en 1995. Sur les contrats COREVA, après avoir rappelé qu'il s'agissait de contrats facultatifs d'assurance complémentaire, il a annoncé qu'il interrogerait le ministre sur ce point.

**M. Henri de Raincourt** a considéré que s'il pouvait y avoir éventuellement une logique comptable à intégrer le BAPSA dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale ; en revanche, la spécificité professionnelle des exploitants agricoles justifiait le maintien de l'organisation de la MSA dans ses modalités actuelles. Il a rappelé que celle-ci reposait sur une structure pyramidale constituée à la base par des caisses locales à gestion décentralisée, permettant une plus grande responsabilisation de chacun des niveaux de gestion.

Sur la proposition de **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, la commission a émis **un avis favorable à l'adoption du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1997.**

Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **Mme Anne-Marie Couderc**, ministre délégué pour l'emploi, sur les **crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle pour 1997.**

Après avoir demandé à la commission de bien vouloir excuser M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales, **Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi**, a présenté le budget du travail, qui s'élève à 150,3 milliards de francs. Elle a souligné que celui-ci progressait de 8 %, soit 11 milliards, ce qui en faisait un budget d'exception, dans la mesure où l'ensemble

des dépenses de l'Etat restait stable, et en a précisé les objectifs : préparer l'avenir, affirmer la solidarité et maîtriser la progression budgétaire.

Le ministre a alors détaillé les grandes actions visant à préparer l'avenir. Elle a rappelé que 1,5 % de croissance permettait aujourd'hui de maintenir l'emploi, alors qu'il fallait 2,3 % dans les années 80, ce qui justifiait de persévérer dans la voie ayant permis d'arriver à ce résultat.

**Mme Anne-Marie Couderc** a alors présenté les trois dispositifs retenus pour rendre la croissance plus riche en emplois : l'allègement du coût du travail, l'incitation au développement du temps partiel et l'incitation à la réduction et à l'aménagement du temps de travail. Elle a précisé que 38,3 milliards étaient affectés à la ristourne dégressive sur les bas salaires et 2 milliards à des allègements complémentaires pour les entreprises des secteurs du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure.

Après avoir rappelé le mécanisme de la ristourne dégressive qui procure un allègement de 1.160 francs par mois au niveau du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) et cesse à 1,33 SMIC, chiffres portés respectivement à 1.900 francs et à 1,5 SMIC dans les secteurs privilégiés, le ministre a indiqué que son application au temps partiel lui paraissait très incitative. Elle a également indiqué que les crédits prévus pour financer l'application de la loi du 11 juin 1996 s'élevaient à 800 millions de francs.

**Mme Anne-Marie Couderc** a ensuite présenté les grandes actions en faveur du recrutement et de la formation des jeunes. Elle a indiqué que 12,7 milliards étaient destinés aux contrats d'apprentissage et à la formation en alternance, ce qui permettra de financer 20.000 contrats d'apprentissage de plus qu'en 1996, soit un total de 22.000 nouveaux contrats ainsi que 5.000 contrats de qualification supplémentaires, ce qui portera le nombre des nouveaux contrats à 130.000.

Elle a également mentionné l'augmentation des crédits des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) destinée, notamment, à la mise en place des " espaces jeunes ".

Puis, **Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi**, a abordé le deuxième objectif du budget : affirmer la solidarité. Elle a rappelé que le contrat initiative emploi (CIE) était le principal instrument de lutte contre le chômage de longue durée. Destiné à permettre le retour à l'emploi dans le secteur marchand, le CIE a bénéficié à près de 475.000 salariés en 1996. Mais, conformément aux recommandations de la commission parlementaire sur les aides à l'emploi, il a été recentré au profit des personnes connaissant les plus graves difficultés ; la prime, de 1.000 ou de 2.000 francs, leur a été réservée. Les crédits inscrits en 1997 s'élèvent à 17,9 milliards et le nombre de CIE devrait atteindre 498.000 en décembre 1997.

Abordant l'insertion des publics en difficulté dans le secteur non marchand, le ministre a indiqué que le budget permettait de financer 500.000 contrats emploi-solidarité (CES) en métropole, 20.000 emplois consolidés à l'issue d'un CES, auxquels il fallait ajouter 25.000 emplois ville pour un coût total de 14,8 milliards.

Elle a rappelé que d'autres dispositions devraient être prises dans la loi de cohésion sociale au profit des titulaires de minima sociaux. 25.000 contrats d'initiative locale devraient ainsi être financés par une fraction des allocations versées au titre du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Le ministre a également indiqué que 500 places nouvelles seraient ouvertes pour les travailleurs handicapés dans les ateliers protégés (AP) et 2.000 places en centres d'aide par le travail (CAT). Elle a rappelé que 5,8 milliards étaient inscrits au budget de l'action sociale pour les CAT et 22,3 milliards pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Enfin, elle a indiqué que 78 millions de francs étaient consacrés au droit des femmes, notamment pour lutter contre la violence exercée sur elles et sur les enfants.

Abordant le troisième objectif, maîtriser la progression budgétaire, **Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi**, a rappelé que l'évolution spontanée du budget sur les bases de 1996 aurait conduit à une augmentation de plus de 26 milliards, alors que la progression avait été contenue à 11 milliards. Elle a indiqué que 15 milliards d'économie avaient été trouvés dans la suppression des effets d'aubaine, l'ajustement du coût de certains dispositifs aux besoins réels, la conjugaison des efforts de l'Etat avec ceux des partenaires sociaux et par une volonté de gestion particulièrement rigoureuse du service public de l'emploi.

C'est ainsi que l'aide au premier emploi des jeunes (APEJ) avait été supprimée, que les retraites progressives avaient été recentrées sur les entreprises en restructuration et qu'un ticket modérateur avait été institué pour les contrats emploi solidarité afin que les employeurs acquittent au moins 5 % du coût du contrat.

Elle a indiqué, en outre, que le nombre de stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) serait réduit de 160.000 à 100.000, pour une économie de 1,1 milliard, que l'indemnité de chômage partiel serait ramenée de 18 à 16 francs, enfin que la prime versée dans le cadre de l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (ACCRES) serait supprimée, les 60.000 chômeurs susceptibles d'être candidats à la création d'entreprise continuant toutefois à bénéficier de l'exonération de charges sociales. Elle a précisé en outre que, parmi eux, les bénéficiaires du RMI et de l'ASS continueraient à percevoir leur allocation pendant six mois.

Le ministre a ensuite justifié le transfert sur l'union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), en concertation avec les partenaires sociaux, d'une partie du financement de l'allocation de formation

reclassement (AFR) destinée aux chômeurs. Elle a également indiqué que l'Etat compenserait les nouvelles charges que représentait pour l'UNEDIC l'inscription des demandeurs d'emploi. Puis, elle a rappelé que l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH) prendrait à sa charge une partie du financement de la garantie des ressources des travailleurs handicapés en milieu ouvert.

Enfin, elle a illustré la part que prenait le ministère dans la rigueur budgétaire par la baisse de ses moyens, hors dépenses de personnel, de 1,6 %. Elle a cependant précisé que les moyens de fonctionnement de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) seraient stabilisés, tandis que ceux de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) ne diminueraient que de 180 millions de francs.

**Mme Anne-Marie Couderc** a ensuite répondu aux questions de **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, qui s'exprimait en son nom et au nom de M. Jean Madelain, empêché.

Interrogée sur la politique en faveur de l'insertion des jeunes, le ministre a indiqué que l'ouverture du contrat initiative-emploi aux jeunes en grande difficulté, après avoir démarré lentement en septembre, augmentait régulièrement et devrait atteindre très bientôt un rythme de 3.000 CIE par mois. Elle a rappelé les actions menées par l'ANPE en direction des jeunes diplômés et notamment la création des clubs de jeunes chercheurs d'emplois diplômés, dont le taux de réussite s'élevait à 80 % au bout de quatre mois de recherche d'emploi. Elle a également indiqué que l'éducation nationale travaillait à un projet de stage de fin d'études, dont l'expérimentation était en cours, et que l'Etat négociait avec les partenaires sociaux pour mettre en place un contrat formation-expatriation, qui serait de 18 mois au minimum. Ce projet pourrait être présenté au sommet des jeunes prévu au mois de janvier 1997. Enfin, elle a précisé que les modifications récentes du contrat initiative-emploi avaient freiné momentanément

ment le recours à ce dispositif, mais qu'il avait maintenant retrouvé un rythme de 18.000 contrats par mois.

Interrogée par **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, sur les effets des réductions de crédits et des modifications de certaines règles, **Mme Anne-Marie Couderc** a admis que cela aurait sans doute des répercussions sur l'emploi, mais que celles-ci seraient limitées, en raison de la progression du nombre de CIE et d'emplois consolidés, et de l'allègement de charges sociales ; celui-ci devrait compenser, à croissance constante, un effet sur le chômage estimé à 35.000 nouveaux chômeurs.

Elle a rappelé que l'objectif du Gouvernement était de réduire progressivement le nombre des CES afin de le ramener à 500.000, et de privilégier les insertions de longue durée dans le secteur marchand, notamment pour répondre aux critiques formulées par la Cour des Comptes.

Après avoir rappelé la répartition des CES entre les collectivités territoriales (28 %), les associations (37 %), les établissements publics (13 %) et l'éducation nationale (10 %), elle a considéré que le ticket modérateur ne constituait pas une charge trop lourde. Elle a cependant précisé que des discussions seraient entreprises avec l'éducation nationale pour trouver des solutions alternatives au recours aux CES.

Interrogée sur la suite donnée aux travaux de l'instance d'évaluation de la loi quinquennale, **Mme Anne-Marie Couderc** a indiqué que l'ensemble des résultats disponibles serait adressé au Parlement. Elle a en outre souhaité que la commission mixte continue ses travaux et a indiqué que le Gouvernement n'avait pas encore pris de position sur les suites à donner aux analyses fournies.

Interrogée sur l'application de l'article 39 de la loi quinquennale dans la rédaction issue de la loi du 11 juin 1996, le ministre a reconnu que ce dispositif suscitait l'intérêt des entreprises, mais qu'il était encore trop tôt pour en dresser un véritable bilan. Une quarantaine

d'accords d'entreprise concernant ces salariés avaient été signés, dont un tiers pour créer des emplois et deux tiers pour éviter des suppressions d'emplois. Le ministre a également indiqué que les négociations de branches sur l'aménagement et la réduction du temps de travail se poursuivaient sans subir notablement les effets de la loi de Robien.

En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, qui doutait que les 800 millions inscrits au budget soient suffisants, le ministre a indiqué que ces crédits devraient l'être, mais qu'une nouvelle évaluation pourrait être faite en fonction des premiers résultats.

Interrogée sur la baisse des crédits consacrés à la formation professionnelle, **Mme Anne-Marie Couderc** a indiqué que ceux-ci, en raison de l'augmentation des primes d'apprentissage et de leur inscription dans le budget du travail, passaient de 21 à 24 milliards, la seule réduction concernant le transfert d'une partie de la charge de l'AFR à l'UNEDIC. Elle a ajouté que les moyens d'action du ministère seraient identiques à ceux de 1996.

**Mme Anne-Marie Couderc, ministre déléguée pour l'emploi**, a également indiqué que les crédits accompagnant le transfert conventionnel aux régions des formations préqualifiantes avaient été réduits dans la mesure où le dispositif était sorti de sa phase transitoire et ne nécessitait plus de prévoir un financement pour les actions de formation non transférées. Elle a aussi rappelé que les crédits affectés aux régions pour les formations qualifiantes avaient été réévalués comme la dotation globale de fonctionnement.

Interrogée sur l'opportunité de réformer la collecte des fonds de la formation professionnelle, **Mme Anne-Marie Couderc** a admis qu'une clarification du financement de l'apprentissage était nécessaire, dans la mesure où il existait 566 organismes collecteurs pour une collecte évaluée à 3,6 milliards. Elle a rappelé que le contrôle de la collecte était désormais confié au ministère du travail et des

affaires sociales. Elle a indiqué que le rapport de M. Michel de Virville sur la formation professionnelle proposait de transférer une partie de la collecte (quotas) aux organismes paritaires collecteurs agréés qui, en contrepartie, devraient financer les demandes de formation présentées par les entreprises, et de réserver la collecte du " barème " aux organismes consulaires. Elle a précisé que ces propositions n'avaient pas reçu un accueil favorable de la part des intéressés et que M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales, avait annoncé qu'il n'envisageait pas de revoir les circuits de financement de l'apprentissage dans l'immédiat.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, soulignant l'importance des sommes en jeu, a indiqué qu'une réforme du système de collecte était urgente afin de mieux garantir sa transparence et son efficacité, et qu'à défaut de voir les choses évoluer dans le bon sens, il pourrait envisager de demander la création d'une commission d'enquête parlementaire.

Interrogée sur les suites données au rapport de M. Michel de Virville et sur le prélèvement d'1 milliard décidé par l'Assemblée nationale sur les fonds de l'association de gestion du fonds des formations en alternance (AGEFAL), **Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi**, a indiqué que le rapport sur la formation professionnelle constituait une excellente base de travail à partir de laquelle trois axes de réflexion pouvaient être définis : le développement de la formation en alternance sous contrat de travail, l'institution d'un compte " épargne temps formation " et la mise en place d'un système de validation des compétences tout au long du parcours professionnel.

A propos de l'amendement sur l'AGEFAL, elle a reconnu que son adoption avait été mal ressentie par le ministère du travail, dans la mesure où il s'agissait de fonds destinés à l'emploi des jeunes. Elle s'est cependant interrogée sur l'importance des fonds inemployés. Elle a indiqué que le Gouvernement étudiait les effets de ce pré-

lèvement, qui pourrait d'ailleurs s'élever à 1,6 milliard, ce qui mettrait gravement en péril le financement des contrats de formation en alternance.

**MM. Jean-Pierre Fourcade, président, et Charles Descours** ont regretté qu'il s'agisse d'une initiative parlementaire.

Enfin, interrogée sur les " maisons de l'information sur la formation ", le ministre a indiqué qu'il existait une vingtaine de maisons de ce type et a précisé les objectifs de la mission d'étude demandée par le ministre du travail et des affaires sociales. Il s'agit, notamment, de dresser un inventaire de ce réseau et de voir comment il s'articule avec les structures nationales. Le ministre a évoqué, à cette occasion, la signature prochaine d'une convention cadre entre l'ANPE et l'association des maires de France, afin de rendre plus efficaces les actions de recherche d'emploi sur le terrain.

**M. Paul Blanc** a interrogé le ministre sur l'augmentation de l'allocation aux adultes handicapés et sur les risques de remise en cause des missions de l'AGEFIPH.

**M. André Jourdain**, après avoir manifesté son accord sur les principales orientations du budget, a souhaité savoir si le transfert à l'UNEDIC de l'inscription des chômeurs s'était traduit par une baisse des crédits de l'ANPE. Il a mentionné certains dysfonctionnements du dispositif d'exonération de charges sociales dans les zones de revitalisation rurale. Il a également rappelé qu'il était l'auteur d'une proposition, qui avait retenue l'intérêt unanime de la commission, en vue de la création d'emplois financés sur les fonds de l'assurance chômage.

**M. Roland Huguet**, après avoir énuméré sous forme de sigles les principaux dispositifs de la politique de l'emploi, a relevé, pour l'approuver, un propos du ministre qui indiquait sa préférence pour les investissements plutôt que pour la multiplication des aides à l'emploi. Il a ensuite interrogé le ministre sur la meilleure façon de rendre plus efficace, en terme de créations d'emplois, l'allégement du

coût du travail, sur la réduction du nombre d'entrées dans les dispositifs destinés aux jeunes, sur le sort des salariés de plus de 45 ans, qui ne bénéficieront peut-être plus aussi facilement de l'allocation de formation reclassement, sur la décomposition des crédits inscrits au budget des charges communes, sur l'extension aux chômeurs de l'allocation de remplacement pour l'emploi, sur l'absence de crédits consacrés à l'association pour la gestion de la structure financière (ASF), sur le changement des règles d'ouverture des droits à l'allocation de solidarité spécifique, sur la prorogation des primes d'embauche versées dans le cadre d'un contrat de qualification et sur les mesures à l'étude en faveur de l'augmentation de la flexibilité de l'emploi.

**M. Alain Vasselle** s'est interrogé sur les moyens dont disposaient les missions locales et a souligné la difficulté qu'avait l'ANPE pour s'intégrer aux structures polyvalentes de service public. Il a aussi regretté que le dispositif d'allocation différentielle en faveur des chômeurs qui figurait dans la loi quinquennale n'ait pas été mis en oeuvre.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a observé que la modification régulière des dispositifs de la politique de l'emploi rendait cette dernière très difficilement compréhensible. Elle a manifesté sa crainte de voir le nombre de CES réduit à proportion de la création de nouveaux contrats. Elle a regretté la suppression de la prime en faveur de l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise et a manifesté sa crainte de voir la ristourne dégressive sur les bas salaires inciter les employeurs à imposer le temps partiel. Elle s'est inquiétée des suppressions d'emplois, notamment de contrôleurs du travail, au moment où l'on désirait lutter davantage contre le travail clandestin. Enfin, elle a souhaité connaître les modalités de financement des plans locaux d'insertion dans l'emploi.

**M. Guy Fischer** a demandé si les premiers effets de la loi de financement de l'apprentissage étaient connus. Il a manifesté sa crainte de voir la création de contrats d'initiative locale entraîner un désengagement progressif de l'Etat des contrats emploi solidarité. Il a souligné le rôle

des missions locales et s'est inquiété du devenir de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE).

**Mme Nelly Olin** s'est inquiétée de la complexité de la politique de l'emploi.

En réponse aux différents orateurs, **Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi**, a indiqué que le transfert de la garantie de ressources en milieu ouvert à l'AGEFIPH répondait aux missions de cet organisme et que cela n'aurait pas d'incidences sur ses autres interventions. Elle a relevé que l'ANPE ne subissait pas de réduction de crédits du fait des transferts à l'UNEDIC de l'inscription des demandeurs d'emploi. Elle a relevé que la proposition de M. André Jourdain s'apparentait aux conventions de coopération et qu'elle devait faire l'objet de discussions entre partenaires sociaux. Elle a reconnu qu'il conviendrait de rechercher quelles étaient les causes des dysfonctionnements du dispositif d'allègement de charges sociales dans les zones de revitalisation rurale et a précisé que des consignes avaient été données aux services du travail.

Le ministre a rappelé que la politique de l'emploi était justifiée par l'absence de croissance suffisante et qu'elle se décomposait en aides structurelles, en aides visant à développer le rôle des entreprises dans le domaine de la formation, en aides conjoncturelles et en aides relevant de la solidarité nationale. Elle a indiqué qu'une reprise très nette des formations en alternance avait été observée, de 15 à 17 %, depuis la fin de l'été.

Elle a précisé que le changement de règles d'entrée en ASS ne touchait que les nouveaux bénéficiaires. Elle a justifié le report sur l'UNEDIC d'une partie du financement de l'AFR par la situation financière favorable de cet organisme. Elle a précisé que 80 % des crédits inscrits au budget des charges communes concernaient la ristourne dégressive et que l'absence de crédits en faveur de l'ASF s'expliquait par l'expiration au 31 décembre 1996 de la convention signée avec les partenaires sociaux, ajoutant

toutefois que ceux-ci avaient demandé à l'Etat de revoir sa position.

Enfin, elle a affirmé que le Gouvernement n'avait pas de projets particuliers en matière de flexibilité du travail et qu'en revanche il s'était engagé dans une démarche de simplification des formalités administratives.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a souhaité que soient publiées régulièrement des statistiques sur l'emploi salarié et non salarié.

**Mme Anne-Marie Couderc** a déclaré partager sa préoccupation et a indiqué que certaines publications répondaient en partie à cette demande.

Elle a ensuite précisé que les crédits en faveur des missions locales augmentaient légèrement, notamment pour permettre la poursuite de la mise en place des espaces jeunes.

Elle a indiqué que des instructions avaient été données à l'ANPE pour qu'elle s'intègre dans les structures polyvalentes de service public. Elle a cependant reconnu que les situations locales étaient très diverses. Elle a rappelé que l'allocation différentielle n'avait pas été retenue par les partenaires sociaux qui lui avaient préféré les conventions de coopération.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a insisté sur le fait que les partenaires sociaux avaient, ainsi, volontairement refusé d'appliquer une disposition législative, au motif qu'elle concourait à la déqualification des cadres.

**Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi**, a reconnu que la loi n'avait pas été respectée, alors même que le Parlement acceptait pour sa part de transcrire dans la loi les accords des partenaires sociaux. Elle a reconnu que les collectivités territoriales rencontraient parfois des difficultés pour mettre en oeuvre des emplois dans le secteur non marchand et a indiqué que des comités de pilotage avaient été institués à titre expérimental dans certains départements.

A propos de l'ACCRE, le ministre a indiqué que le chèque conseil était maintenu et que le ministre des petites et moyennes entreprises élaborait actuellement un dispositif de droit commun pour la création d'entreprise, reposant sur des circuits de financement de proximité. Elle a, par ailleurs, réaffirmé que les bénéficiaires du RMI et de l'ASS qui créeraient leur entreprise verraient leur allocation maintenue pendant six mois.

A propos de l'usage abusif qui pourrait être fait du temps partiel, le ministre a indiqué qu'elle souhaitait voir élaborer une charte du bon usage du temps partiel.

Enfin, elle a rappelé les décisions prises récemment par le Gouvernement pour lutter contre le travail clandestin. Elle a indiqué que l'ensemble des corps de contrôle seraient progressivement fusionnés. Elle a aussi précisé que les PLIE ne subiraient pas de changements.

**M. Guy Fischer** ayant mentionné des retards dans le déblocage des fonds européens, **Mme Anne-Marie Couderc** a précisé que ses services avaient pris les contacts nécessaires pour réduire les délais de versement. Elle a aussi précisé que les contrats d'initiative locale devaient être inclus dans le dispositif global d'insertion dans l'emploi et que les partenaires sociaux avaient entamé une négociation qui portait notamment sur la reconduction éventuelle des allocations de remplacement pour l'emploi.

**Jeudi 21 novembre 1996 - Présidence de M. Bernard Seillier, vice-président** - La commission a tout d'abord examiné les **rapports pour avis de MM. Louis Souvet et Jean Madelain sur les crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1997.**

Après avoir précisé qu'il s'exprimait également au nom de M. Jean Madelain, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, empêché, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits du travail et de l'emploi**, a indiqué que le budget pour 1997 reprenait les

objectifs fixés par le Gouvernement depuis deux ans : préparer l'avenir en développant le lien " emploi-croissance " et en favorisant les politiques d'insertion et de formation des jeunes, réaffirmer la solidarité en faveur des publics les plus défavorisés et participer à la maîtrise de la progression budgétaire.

Le rapporteur pour avis a indiqué que les crédits consacrés à la politique de l'emploi progressaient de 8 % par rapport à 1996, essentiellement pour financer les exonérations de charges sociales. Il a souligné le changement de nature du budget qui laissait désormais une place moins importante aux actions traditionnelles de la politique de l'emploi.

Puis, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a résumé le contexte dans lequel s'inscrivait la politique de l'emploi : une croissance modeste du produit intérieur brut, une stabilité des effectifs salariés, mais également une augmentation du chômage. Il a expliqué la progression de ce dernier par la situation économique, la diminution du nombre d'entrées dans les dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi, ainsi que par la forte croissance de la population active (+ 160.000).

Il a toutefois précisé que 140.000 emplois auraient été créés en 1996, en grande partie dans le secteur tertiaire et très souvent à temps partiel.

Il a souligné le fait qu'une croissance modeste (1,5 %) était aujourd'hui suffisante pour maintenir le taux de chômage à un niveau constant en absorbant le surplus de population active. En conséquence, la croissance de plus de 2 % attendue l'année prochaine devrait entraîner une diminution du chômage, à condition toutefois que l'impact sur l'emploi des restrictions apportées au traitement social du chômage ne soit pas trop important.

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a ensuite présenté les crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Il a indiqué que ceux-ci étaient répartis en deux grandes masses : le budget du ministère (section du travail) qui s'élevait à 103 milliards de francs (+ 3,5 %) et les crédits inscrits au budget des charges communes qui s'élevaient à 47,3 milliards (+ 19 %).

Il a précisé que la majeure partie de la hausse était consacrée à l'allégement des charges sociales et que, pour appliquer les consignes de rigueur budgétaire, les crédits affectés à certains des autres dispositifs de la politique de l'emploi avaient été réduits.

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a alors présenté les principales caractéristiques du budget pour 1997.

Il a tout d'abord rappelé que, pour préparer l'avenir, le budget privilégiait trois types d'actions : l'allégement du coût du travail, l'insertion des jeunes et l'aide aux restructurations.

Il a indiqué que 38,3 milliards inscrits au budget des charges communes étaient consacrés à la ristourne dégressive sur les bas salaires fusionnée avec l'abattement famille, que 2 milliards étaient en outre dévolus au secteur du textile et que 1,5 milliard était consacré aux aides à l'aménagement du territoire.

Après avoir rappelé le mécanisme de la ristourne dégressive et son application au temps partiel, ainsi que l'exonération pour l'embauche d'un premier salarié et l'aide fiscale pour les emplois familiaux, il a indiqué que le budget prenait en compte, avec 800 millions, la mise en oeuvre de la loi du 11 juin 1996 " dite de Robien " qui proposait des aides à l'aménagement et à la réduction du temps de travail en contrepartie d'embauches ou, dans le cadre de plans sociaux, de maintien de l'emploi.

Il s'est cependant interrogé sur le coût du dispositif et sur l'influence qu'il pourrait exercer sur les négociations de branches en cours relatives à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.

Après avoir rappelé les difficultés d'insertion des jeunes, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a présenté les principales mesures visant à faciliter leur formation et leur recrutement par les entreprises.

Il a indiqué que l'aide au premier emploi des jeunes et le complément d'aide à l'emploi avaient été supprimés en raison de leur faible succès et que le contrat initiative-emploi (CIE) avait été ouvert aux jeunes les plus en difficulté. Il a souligné que les mesures liées à l'insertion professionnelle augmentaient de 18,86 % (17,664 milliards) : 9,531 milliards d'exonérations de charges et 5,27 milliards de primes à l'embauche et à la formation étaient consacrés à l'apprentissage, ce qui permettrait de financer 220.000 contrats nouveaux, et 2,831 milliards étaient par ailleurs destinés à financer l'exonération de charges sociales de 130.000 contrats de qualification.

Le rapporteur pour avis a ensuite détaillé les difficultés qui risquaient d'entraver le développement des contrats de formation en alternance à la suite de l'adoption d'un amendement par l'Assemblée nationale visant à opérer un prélèvement de 1 milliard au moins sur les fonds de l'association de gestion du fonds des formations en alternance (AGEFAL). Il a expliqué que l'importance de la trésorerie de cet organisme était due, d'une part, au retard pris pour mettre en oeuvre les formations en raison de la réforme du système de collecte et, d'autre part, aux efforts de rigueur décidés par les partenaires sociaux pour être en mesure de financer un plus grand nombre de contrats. Il a indiqué qu'il proposait avec M. Jean Madelain un amendement visant à supprimer ce prélèvement.

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a ensuite détaillé le deuxième objectif du budget du travail pour 1997 : réaffirmer la solidarité en faveur des publics les plus en difficulté tout en la réorganisant.

Après avoir indiqué que les actions en faveur des publics prioritaires bénéficiaient de 42,5 % du total des

crédits (+ 10,88 %), le rapporteur pour avis a dressé un bilan du contrat initiative-emploi, soulignant notamment ses effets sur la diminution du chômage de longue durée. Il a indiqué que 17,9 milliards lui seraient consacrés en 1997 afin de permettre 280.000 nouvelles entrées et d'atteindre 498.000 contrats en fin d'année. Il a, en outre, précisé qu'en raison de son coût et de certains effets pervers, le dispositif avait été réorienté sur les publics prioritaires, et notamment sur les jeunes.

Le rapporteur pour avis a ensuite indiqué que, dans le secteur non marchand, 500.000 contrats emploi solidarité seraient financés pour un coût de 11,991 milliards, ainsi que 20.000 emplois consolidés à l'issue d'un contrat emploi solidarité (CES) et 25.000 emplois ville.

Le rapporteur pour avis a également rappelé les crédits consacrés dans le budget du travail aux travailleurs handicapés, qui permettront d'augmenter le nombre de places d'insertion par le travail à 109.350 en 1997. Il a aussi précisé que la garantie de ressources des travailleurs handicapés en milieu ouvert était mise à la charge de l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH), pour un montant de 245,74 millions.

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a ensuite présenté les moyens retenus par le Gouvernement pour contenir à 11 milliards la progression du budget du travail qui, à défaut, aurait augmenté de 26 milliards.

Il a rappelé que, pour éviter les effets d'aubaine, l'aide au premier emploi des jeunes (APEJ) et le contrat d'aide à l'emploi (CAE) avaient été supprimés et que la prime associée au CIE avait été modulée.

Il a indiqué que les moyens consacrés au retrait d'activité diminuaient de 2,58 %, notamment en raison du recentrage des préretraites progressives sur les entreprises en restructuration et de la réduction du nombre d'entrées nouvelles en allocation spéciale du fonds national de l'emploi (ASFNE).

Il a précisé que les employeurs de CES devraient désormais payer un ticket modérateur de 5 % et a rappelé que la Cour des Comptes avait formulé de nombreuses critiques à l'encontre de ce dispositif.

Il a également rappelé que les conditions de versement de l'allocation de solidarité spécifique seraient plus restrictives pour les nouveaux bénéficiaires.

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a ensuite justifié d'autres réductions de crédits par des ajustements aux besoins ou par le fait que les mesures ne répondaient qu'imparfaitement aux objectifs.

Il a notamment cité le cas des stages d'insertion et de formation à l'emploi (CIF), dont le nombre est ramené de 160.000 à 100.000, du montant de la partie de l'indemnité de chômage partiel prise en charge par l'Etat, des mesures de soutien à la formation professionnelle des adultes, et des mesures d'insertion des jeunes non qualifiés.

Il a souligné qu'en revanche la dotation accompagnant la décentralisation des formations qualifiantes évoluait comme la dotation globale de fonctionnement.

Il a noté que les crédits consacrés à la formation professionnelle par l'Etat hors apprentissage étaient en baisse, la charge étant reportée sur les collectivités locales et les partenaires sociaux.

Il a souhaité, comme l'avait souvent fait M. Jean Madelain, que l'on sorte de la période transitoire de réforme des dispositifs de la formation professionnelle, rappelant que l'examen des propositions de M. Michel de Virville pouvaient en être l'occasion.

Il a également indiqué que la prime versée aux chômeurs pour la création ou la reprise d'entreprise était supprimée, seule subsistant l'exonération des charges sociales ainsi que le chèque-conseil. Il a toutefois précisé que les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) créant leur entreprise continueraient de percevoir leurs allocations

pendant 6 mois. Il a justifié cette modification de l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (ACCRE) par la volonté du Gouvernement de mettre en place un dispositif global d'aides à la création d'entreprise.

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a ensuite indiqué que la maîtrise de la progression budgétaire passait également par le transfert de responsabilités et de charges. Il a notamment cité l'allocation de formation reclassement (AFR) dont une partie plus importante du financement, à hauteur de 2,66 milliards, était mise à la charge de l'union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), ce qui ramènerait la part financée par l'Etat à 40 %, et la garantie de ressources des travailleurs handicapés transférée à l'AGEFIPH.

Il a toutefois indiqué que 250 millions étaient prévus pour permettre à l'UNEDIC de prendre en charge l'inscription des demandeurs d'emploi.

Enfin, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a indiqué que le service public de l'emploi participait lui aussi à la rigueur budgétaire, ses crédits n'augmentant que de 1,91 %.

Il a ainsi mentionné les crédits de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE), qui diminuaient de 2,42 % et ceux de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), qui baissaient de 0,85 %. Il a aussi précisé que ces deux organismes avaient réalisé les objectifs prévus par les contrats de progrès signés avec l'Etat et poursuivaient avec succès leur réforme.

En conclusion, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a souligné que le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, constituait une exception dans le cadre restrictif du projet de loi de finances, sans cependant échapper aux impératifs de rigueur et d'économie.

Il a indiqué que, malgré certaines incertitudes entourant la mise en oeuvre de la politique de l'emploi, les choix gouvernementaux, notamment en faveur de l'allégement

du coût du travail et du partage du travail, apparaissaient clairement et méritaient d'être approuvés.

C'est pourquoi il a invité la commission à donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Après que la commission eut accueilli M. Paul Vergès, **Mme Joëlle Dusseau** a souligné que le rapport dressait un constat négatif de la situation de l'emploi, qui condamnait la politique menée actuellement. Elle a souligné la complexité et le désordre de cette politique, a déploré la baisse de certains crédits, notamment ceux de l'ACCRES, et a souhaité que l'instauration du ticket modérateur sur les CES tienne compte de la diversité des employeurs.

**M. Jean Chérioux**, tout en soulignant l'objectivité du rapport, a admis la complexité de la politique de l'emploi. Il a souhaité savoir comment évoluait la population active française par rapport à celles des autres pays, et s'il existait des statistiques sur l'ensemble des emplois en France.

**M. Roland Huguet** a lui aussi souligné la complexité des dispositifs en faveur de l'emploi et a regretté que de nombreuses actions subissent une réduction de leurs moyens. Il s'est inquiété des risques de voir le dispositif " défensif " de la loi de Robien prendre le pas sur le dispositif " offensif ". Il a souhaité des précisions sur les crédits affectés aux missions locales et a indiqué la création dans le département du Pas-de-Calais d'une équipe de " facilitateurs ", rendue nécessaire par la complexité de la politique de l'emploi. Il a regretté que l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise soit supprimée avant que le Gouvernement ait mis en place son dispositif global de financement des créations d'entreprise.

**M. André Jourdain** a souligné que le rapporteur avait indiqué que le budget du travail augmentait de 8 %, ce qui, selon lui, ne pouvait justifier un dénigrement de la politique actuelle de l'emploi. Il a reconnu que des ajustements étaient nécessaires entre les diverses actions pour adapter le dispositif aux besoins. C'est ce qui expliquait la

complexité de cette politique. Il a relevé que la Cour des Comptes avait critiqué l'usage fait des CES et a souhaité que le rapport de M. Michel de Virville soit étudié attentivement par la commission afin de rechercher les moyens de mettre en oeuvre plus de clarté et de rigueur dans la formation professionnelle.

**M. Jacques Machet** s'est félicité de l'augmentation de 8 % du budget tout en reconnaissant qu'il laissait subsister quelques points d'interrogation qui justifierait parfois une autre répartition des crédits ; il a, en conséquence, souhaité que la politique de l'emploi soit progressivement réorganisée et simplifiée.

**M. Marcel Lesbros** a souligné l'intérêt de la création de " facilitateurs " et a souhaité que la politique de l'emploi soit abordée de façon différente. Il a ainsi suggéré une décentralisation et une déconcentration des crédits afin de les utiliser au plus près du terrain. Revenant sur les dérives constatées à propos des CES, il a également souhaité une clarification du dispositif.

**M. Gérard Roujas**, jugeant la situation de l'emploi grave, voire " explosive ", a déploré que le budget pour 1997 n'y consacre pas de moyens exceptionnels et se contente de mesures timorées.

En réponse aux différents intervenants, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a rappelé que le rapporteur pour avis devait présenter une information objective, destinée à éclairer la commission. Il a rappelé que si toutes les mesures ne donnaient pas les résultats attendus, du moins d'autres répondaient parfaitement à leurs objectifs. Il a ajouté qu'en matière de formation professionnelle, les régions avaient pris le relais dans plusieurs domaines et a admis, pour le déplorer, que les CES avaient été parfois utilisés de façon abusive.

Il a indiqué que son rapport écrit contenait des indications précises sur la croissance de la population française, desquelles il ressortait qu'avec les Etats-Unis, la France connaissait la plus forte croissance. Il a ajouté qu'à sa

connaissance, l'administration ne publiait pas de statistiques sur l'ensemble de la population active occupée.

Il a dit qu'il partageait les craintes de M. Roland Huguet à propos de la loi de Robien, tout en soulignant que le dispositif défensif permettait d'éviter de nombreuses suppressions d'emplois.

Il a approuvé la création de " facilitateurs " permettant d'orienter les différents acteurs de la politique de l'emploi dans les dédales de celle-ci.

En réponse à M. Gérard Roujas, il a souhaité que, face à l'emploi, les élus conjuguent leurs efforts, ce qui permettrait d'éviter la création de situations " explosives ".

Il a souhaité que le rapport de M. Michel de Virville fasse l'objet d'une étude attentive.

**M. Bernard Seillier, vice-président**, a indiqué que la commission s'y consacrerait.

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a alors apporté des précisions sur les crédits de l'alternance. Il s'est aussi déclaré favorable à une simplification des mesures de la politique de l'emploi et à une certaine déconcentration des crédits.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté deux amendements, le premier pour supprimer le prélèvement opéré sur les fonds de l'AGEFAL (art. 24 quater), le second pour corriger une anomalie du code du travail qui a pour effet de faire cotiser deux fois les entreprises de travail temporaire pour garantir les créances de salaires.

**M. Jacques Machet** s'est déclaré favorable à la décentralisation d'une partie des crédits consacrés à la politique de l'emploi, rappelant à cette occasion les propos du Président René Monory qui soulignait le fort potentiel mobilisateur en terme d'emploi du tissu économique local, plus aisément mobilisable à un niveau décentralisé.

La commission a adopté les deux amendements et a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits du**

**travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.**

Puis la commission a procédé à l'examen pour avis des articles 85, 86 et 87 du projet de loi de finances pour 1997 rattachés au budget des anciens combattants sur le rapport de **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis.**

**M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis,** a rappelé qu'au cours d'une séance du 7 novembre dernier, la commission avait décidé de réserver son avis sur les articles rattachés au budget des anciens combattants dans l'attente de l'examen de ces crédits par l'Assemblée nationale en séance publique le 15 novembre dernier.

Puis, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis,** a proposé d'émettre un avis favorable à l'article 85 relatif à la prorogation de la levée de la forclusion pour l'ouverture des droits à pension en faveur des anciens combattants des Etats de l'ex-Indochine française, adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

S'agissant de l'article 86 relatif aux fonds de solidarité des anciens combattants d'Afrique du nord (AFN), il a rappelé que le projet de loi initial visait à ouvrir le fonds aux anciens combattants en situation de travail précaire. Il a indiqué que l'Assemblée nationale avait adopté un amendement visant les anciens combattants en situation d'activité professionnelle involontairement réduite afin d'éviter les erreurs d'interprétation par une rédaction plus précise. Il a proposé d'émettre un avis favorable à cet article dans la rédaction modifiée par l'Assemblée nationale.

Enfin, il a indiqué que le Gouvernement avait retiré l'article 87 relatif au plafonnement de la majoration du taux du grade des pensions militaires d'invalidité. Il s'est félicité de ce retrait en rappelant que cette disposition avait suscité une vive émotion parmi les militaires et les anciens combattants retraités. Il a précisé que les conséquences financières de ce retrait avaient été tirées tant

sur le budget de la défense que sur celui des anciens combattants.

Après les interventions de **Mme Joëlle Dusseau, MM. André Jourdain et Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, la commission a émis un **avis favorable à l'adoption des articles 85 et 86** adoptés par l'Assemblée nationale et s'est félicitée du retrait par le Gouvernement de l'article 87.

La commission a ensuite abordé **l'examen du rapport pour avis de M. Pierre Lagourgue**, sur le **projet de loi de finances pour 1997 (départements et territoires d'outre-mer : aspects sociaux)**.

**M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis**, a estimé difficile d'aborder le budget de l'outre-mer sans souligner le contexte très préoccupant dans lequel il s'inscrit cette année :

- un taux de chômage qui s'établit entre 20 et 40 % et qui n'a pas été réellement entamé par les mesures en faveur de l'emploi, pourtant nombreuses, mises en place au cours des dernières années ;

- un niveau de pauvreté qui reste élevé si on se réfère au nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) ; fin 1996, on comptait 108.900 foyers bénéficiaires, soit une augmentation de 3 % par rapport à juin 1995. Sont ainsi concernées environ 242.000 personnes, soit 16 % de la population des départements d'outre-mer ;

- un retard en matière de logements qui reste considérable. Il a estimé qu'à la Réunion, il se construit deux fois moins de logements qu'il n'en faudrait pour répondre aux besoins ;

- l'insuffisance à la fois quantitative et qualitative de l'appareil de formation des jeunes ;

- enfin, l'endettement des collectivités territoriales d'outre-mer, dont la moitié se trouve confrontée à des difficultés financières graves, ce qui limite leur capacité d'intervention en matière d'investissement et d'emploi.

**M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis**, a indiqué que le budget de l'outre-mer pour 1997 présente, quant à lui, trois caractéristiques majeures :

- premièrement, on constate une quasi-reconduction en 1997 du montant des crédits inscrits à ce titre l'an dernier ; ils s'élèvent, en effet, à 4,862 milliards de francs contre 4,859 milliards en 1996, soit une progression de seulement 0,1 % ;

- deuxièmement, cette stabilisation recouvre un redéploiement des dotations en faveur du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM). Ses crédits s'élèvent à 1,486 milliard, soit une augmentation de 43,5 % par rapport à 1996, alors que les subventions d'investissement accordées par l'Etat baissent, quant à elles, de 23 % pour s'établir à 1,250 milliard (contre 1,626 milliard en 1996) ;

- dernière caractéristique, un effort particulier en direction des territoires d'outre-mer. Sur Mayotte, il a renvoyé aux observations de Jean-Louis Lorrain présentées à l'occasion du projet de loi concernant cette collectivité. La Nouvelle-Calédonie voit l'ensemble de ses crédits reconduits ; de plus, elle se trouve soustraite à la mesure décidée par le Gouvernement prévoyant l'étalement des contrats de plan sur une année supplémentaire. La Polynésie bénéficie d'une dotation pour son contrat de développement de 83,7 millions et, pour le fonds intercommunal de péréquation, de 52 millions. Il faut souligner également que, dans le budget général de l'Etat, est prévue la contrepartie financière de l'arrêt des activités du centre d'expérimentation du Pacifique, soit 990 millions de francs. Il a rappelé cependant, pour bien prendre la mesure de cet effort, que les 4/5<sup>èmes</sup> des crédits du budget de l'outre-mer restaient affectés aux départements d'outre-mer.

Il a constaté, au cours des deux dernières années, un redéploiement en direction des crédits sociaux et de soutien à l'activité économique (76 % du total) même si, globa-

lement, ces crédits restent, par nature, limités : les dotations du ministère représentent moins de 10 % du total des crédits budgétaires affectés à l'outre-mer.

Il a indiqué qu'il souhaitait cette année mettre l'accent sur deux sujets qui sont au coeur des problèmes de développement en outre-mer, comme le montre l'actualité de ces derniers jours : l'emploi et le logement.

Il a précisé que ces thèmes figuraient parmi les principaux axes de la nouvelle politique, désormais conduite à l'égard de l'outre-mer et qui a été définie lors des Assises de février dernier. Ces Assises se sont d'ailleurs ouvertes sur le constat de l'achèvement de l'égalité sociale depuis le 1er janvier 1996 avec la suppression des principales disparités encore constatées en matière de prestations sociales. Toutefois, **M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis**, a regretté que le montant de l'allocation de parent isolé en outre-mer reste inférieur au niveau métropolitain, soit 1.753 francs (+ 584 francs par enfant à charge) contre 3.118 francs (+ 1.039 francs par enfant à charge).

Sur l'emploi, il a dressé un bilan plus nuancé de la situation du chômage en outre-mer que les récents événements laisseraient à penser, en se fondant notamment sur le rapport remis au Parlement en octobre dernier sur l'application de la loi du 25 juillet 1994, dite loi Perben.

Il a relevé un ralentissement de la demande d'emploi en fin de mois, qui n'a augmenté en 1996 que de 2 % alors qu'elle a crû de 5 % en métropole.

Le pourcentage des jeunes demandeurs d'emploi de moins de 25 ans est en nette diminution, passant de 33 % en 1993 à 20 % en juin 1996. Cette évolution est liée aux mesures spécifiques en faveur de cette population, notamment le dispositif de mobilité ayant permis la venue en métropole de 2.600 stagiaires en formation.

Les offres d'emplois ont augmenté de 45 % entre 1993 et 1995 pour l'ensemble des DOM. Ce résultat est lié, d'une part, à la loi Perben et, d'autre part, à une meilleure efficacité dans le dispositif de recueil des offres.

Enfin, les effectifs salariés ont augmenté entre 1993 et 1995 de plus de 10 %. Le secteur tertiaire est le principal concerné, en particulier dans les domaines de l'immobilier, les services aux entreprises et les commerces.

**Au total, M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis,** a souligné que malgré le dynamisme du marché du travail, si le chômage continuait à augmenter, c'était principalement pour des raisons démographiques.

Sur les instruments de la politique de l'emploi, il a observé que la loi Perben avait créé le FEDOM afin de regrouper le financement des actions spécifiques menées par l'Etat en faveur de l'emploi et de l'insertion. La fongibilité des crédits permet, en cours d'exercice, de bénéficier d'une grande adaptabilité et souplesse de gestion. Ses dotations, qui atteindront 1,486 milliard en 1997, devraient permettre d'engager 55.500 nouvelles solutions d'insertion dont 25.000 contrats emploi-solidarité (CES), 15.000 contrats d'aide à l'emploi (CAE), 15.000 contrats d'insertion par l'activité (CIA) et 500 primes à l'emploi.

Il a noté que la différence portait essentiellement sur le basculement des CES vers les CIA. Par ailleurs, le démarrage des contrats d'accès à l'emploi continuait à soulever beaucoup de problèmes.

S'agissant des agences départementales d'insertion (ADI) également instituées par la loi Perben du 24 juillet 1994, il a indiqué qu'elles avaient été mises en place à la fin de l'année 1995. Elles concentrent les moyens financiers de l'Etat et du département au service de l'insertion. En 1996, elles ont disposé ainsi d'un budget total de 748,5 millions de francs. Mais, là encore, le démarrage s'avère assez problématique.

Les programmes d'insertion par l'activité et les programmes annuels de tâches d'activité sociale n'ont été adoptés qu'entre mars et juin 1996.

Au 30 septembre 1996, seuls 4.816 CIA avaient été signés sur les quelque 109.000 allocataires du RMI que comptent les DOM alors que l'objectif initial du

Gouvernement était de 10.970 CIA d'ici la fin décembre 1996. La Réunion, à elle seule, en a signé 2.930 (plus de 60 %), contre 1.139 à la Guadeloupe, 281 en Guyane et 466 à la Martinique.

Par ailleurs, il a indiqué que le problème du logement social dans les DOM et à Mayotte se posait encore aujourd'hui en termes de pénurie, d'insalubrité et de précarité. La situation est bien connue : le parc de logements est très insuffisant et surpeuplé avec un nombre moyen d'occupants de 4,35 (contre 2,57 en métropole) ; par ailleurs, le tiers des logements sont précaires ou dépourvus d'éléments de confort.

Il a souligné que le principal instrument de la politique de l'Etat en matière de logement était la ligne budgétaire unique (LBU) dotée de 1.149 millions de francs en 1996 et maintenue à ce niveau en 1997. Les crédits de la LBU sont augmentés par une partie de la créance de pratisation du RMI. En 1996, le montant de celle-ci était de 570 millions, mais elle passerait à 540 millions en 1997, ce qui, compte tenu de la situation, n'apparaît guère justifié.

Il a précisé que le nombre de logements neufs ainsi financés s'établissait en 1996 à 12.250, soit une progression de 5 % par rapport à 1995. Près d'un tiers des logements financés entrent dans le cadre des logements évolutifs sociaux (c'est-à-dire des opérations de construction à faible coût en accession à la propriété).

Compte tenu de la stagnation des crédits, il s'est interrogé sur l'objectif des 15.000 logements annoncé par le ministre lors de son audition.

Par ailleurs, il a déploré que le prêt à taux zéro n'ait pas été étendu à l'outre-mer et s'est demandé si les nouveaux instruments en faveur du logement des personnes les plus démunies prévus pour 1997 en métropole seraient étendus à l'outre-mer.

Par ailleurs, après avoir cité les quatre priorités qui avaient été définies en matière de logement lors des dernières Assises de l'outre-mer (augmenter les moyens de

faire face aux besoins ; renforcer la viabilisation des terrains ; simplifier et déconcentrer les procédures ; mettre en place de nouveaux produits), il a regretté la lenteur de leur mise en place.

En conclusion, il a estimé que les objectifs définis par le Gouvernement allaient dans le bon sens et a proposé de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

Toutefois, il a annoncé qu'il appellerait l'attention du ministre en séance sur plusieurs sujets délicats, notamment les incidences sur l'emploi local d'une suppression des sursalaires et sur la baisse des crédits destinés aux contrats emploi-solidarité.

**M. Jacques Bimbenet** a suggéré au rapporteur pour avis de participer au débat sur les crédits du logement afin d'interroger directement M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement, sur les sujets abordés dans son rapport.

**M. Paul Vergès** a d'abord rendu hommage à son prédécesseur, **M. Eric Boyer**, injustement brisé par les événements qu'il a traversés.

Il a indiqué qu'il fallait une prise de conscience de l'existence d'un défi considérable concernant l'outre-mer et plus particulièrement La Réunion : la croissance démographique. Il a rappelé que La Réunion compterait d'ici 2025 un million d'habitants contre 600.000 environ actuellement, soit une augmentation correspondant à la population actuelle de la Guadeloupe. En conséquence, il a estimé que les mesures ponctuelles, prises notamment dans le cadre de l'annualité budgétaire, ne répondaient pas à l'ampleur de ce défi.

Par ailleurs, il a interrogé le rapporteur sur le redéploiement effectué au profit du FEDOM qui a pour conséquence une diminution des autres chapitres budgétaires.

S'agissant de l'éducation nationale, il a constaté qu'à La Réunion seuls 36 postes d'enseignants étaient programmés pour 1997 alors que les besoins avaient été éva-

lués à 2.200 postes et qu'il faudrait créer 400 postes par an pour combler le retard accumulé.

Sur le logement, il a précisé que seules 5.000 constructions avaient été réalisées cette année alors que les besoins étaient évalués à 12.000 par an. En conséquence, on assistait à une multiplication des " constructions sauvages " que les maires ne pouvaient faire démolir faute de pouvoir proposer suffisamment de logements sociaux.

Il a jugé contradictoire la position du Gouvernement sur l'allocation de parent isolé au regard de la politique de l'égalité sociale.

Sur le RMI, il a également confirmé l'augmentation du nombre d'allocataires qui pourrait rapidement atteindre 70.000 personnes et l'insuffisance des contrats d'insertion proposés. Cette augmentation conduit automatiquement à une hausse des crédits de la créance de proratisation alors qu'on constate une stagnation de la part de cette créance affectée aux logements.

S'agissant du rapport sur l'application de la loi Perben, il a indiqué que celui-ci mettait en évidence la disparité de traitement entre la Guyane et les autres départements car celle-ci n'avait fait l'objet d'aucun prélèvement au titre de la taxe sur la valeur ajoutée pour le financement des exonérations sociales prévues par cette loi puisque la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) n'y était pas applicable. Enfin, s'agissant de l'aménagement du territoire, il s'est interrogé sur la nécessité d'une adaptation de la loi Pasqua à la situation spécifique des DOM.

**M. Dominique Larifla** a insisté sur la pénurie de logements en outre-mer et sur toutes les conséquences que celle-ci entraînait.

**M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis**, a insisté sur l'importance de la pression démographique jusqu'en 2005 en outre-mer, même si les taux de fécondité tendaient à se rapprocher du niveau métropolitain.

Il a également regretté la baisse des subventions d'investissement de l'Etat, même si celle-ci était compensée par l'augmentation des crédits affectés aux FEDOM.

Il a dit qu'il partageait également les inquiétudes de son collègue réunionnais sur les conséquences du manque d'encadrement scolaire dans les DOM.

S'agissant du logement social, il a suggéré une fongibilité plus grande des crédits de la LBU entre les différents départements d'outre-mer.

Il a rappelé enfin que le ministre avait annoncé lors de son audition devant la commission la préparation d'un projet de loi spécifique pour l'aménagement du territoire en outre-mer.

Puis, sur proposition de **M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis**, la commission a alors émis un **avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux départements et aux territoires d'outre-mer** (aspects sociaux).

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

**Mardi 19 novembre 1996 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Philippe Marini, vice-président, et enfin de M. Jean Cluzel, vice-président**, la commission a tout d'abord procédé à l'examen de 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**, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur**.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a tout d'abord considéré que la proposition de résolution remplissait les conditions fixées à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 et à l'article 11 du Règlement du Sénat.

Il a, en effet, fait valoir que la proposition portait bien sur des faits déterminés avec précision puisqu'il s'agit de la situation du Crédit foncier de France et de la crise que traverse actuellement cet établissement de crédit et que ce type de faits pouvaient donner lieu à la constitution d'une commission d'enquête.

Par ailleurs, tout en reconnaissant que le Crédit foncier de France était une entreprise privée, le rapporteur a admis qu'il gérait un service public dans la mesure où il est considéré comme un auxiliaire des pouvoirs publics dans le financement du logement aidé par l'Etat depuis la loi du 21 juillet 1950.

Il est également apparu au rapporteur que les procédures juridictionnelles en cours, certes liées à la situation actuelle du Crédit foncier, n'étaient pas des poursuites judiciaires portant sur les faits dont la commission d'enquête aurait à connaître.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a notamment mentionné que le Parquet de Paris, saisi par le Gouverneur du Crédit foncier, avait ouvert en mai 1996 une enquête préliminaire portant sur diverses opérations immobilières éventuellement délictueuses concernant une filiale du Crédit foncier, mais que cette procédure n'avait pour le moment donné lieu à aucune poursuite judiciaire.

Aussi, à l'instant précis du présent rapport, et sous réserve de l'avis que pourrait être amené à émettre la commission des lois, saisie en application de l'article 11 du Règlement du Sénat, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a considéré qu'aucun obstacle de procédure ne s'opposait à la création d'une commission d'enquête.

Puis, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a rappelé qu'une proposition de résolution analogue avait été déposée à l'Assemblée nationale le 2 juillet 1996 par le député Jean-Jacques Guillet, et cosignée par 86 de ses collègues.

Abordant l'examen de l'opportunité de la création d'une commission d'enquête sur le Crédit foncier, **M. Alain Lambert, rapporteur**, s'est proposé de répondre à deux questions. Une commission d'enquête est-elle nécessaire pour approfondir la connaissance de la situation du Crédit foncier ? Les deux objectifs de cette commission sont-ils pertinents et dans l'affirmative, une commission d'enquête serait-elle un bon moyen de les atteindre ?

S'agissant de la première question, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a considéré que depuis la nomination de M. Jérôme Meyssonier à la tête de l'établissement, le 5 février 1996, la lumière avait été faite sur la situation du Crédit foncier de France.

A la suite d'un examen approfondi des comptes et du patrimoine du Crédit foncier, le résultat net de l'ensemble du groupe est passé de + 274 millions de francs en 1994 à - 10 751 millions de francs en 1995.

Malgré cette situation difficile, le Gouverneur du Crédit foncier s'est toujours montré optimiste, considérant

que la compétence et la capacité de production de l'établissement en matière de crédits au logement des particuliers lui permettraient de renouer avec les bénéficiaires. En juin dernier, M. Meyssonier espérait un résultat positif de 170 millions de francs en 1997 et 460 millions de francs en 1998.

Cet espoir s'est concrétisé plus rapidement que prévu puisque le premier semestre 1996 s'est soldé par un résultat positif de 402 millions de francs pour l'ensemble du groupe. Selon le Gouverneur du Crédit foncier, les trois quarts de ce résultat sont composés d'éléments récurrents, ce qui pourrait laisser penser que l'établissement est rentable.

Toutefois, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a constaté que sa viabilité restait conditionnée à la reconstitution de fonds propres suffisants, et donc à sa reprise par un établissement.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a considéré qu'il n'y avait pas lieu de mettre en doute la parole et la sincérité des dirigeants actuels du Crédit foncier, aussi bien dans l'établissement des comptes de 1995, que dans leur analyse des résultats du premier semestre 1996. A cet égard, il a estimé qu'une commission d'enquête n'apporterait guère d'éléments nouveaux.

En revanche, il a estimé comme peu contestable qu'elle aurait une utilité dans la poursuite des deux objectifs que lui assignent ses auteurs : l'établissement des responsabilités et la recherche d'une solution pour assurer l'avenir de l'établissement.

S'agissant de l'identification des responsabilités, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a rappelé que la crise immobilière que la France avait connue à partir de 1990 était une crise mondiale qui avait frappé sévèrement tous les pays industriels et que le Crédit foncier, au coeur du secteur immobilier pouvait difficilement y échapper.

Puis, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a rappelé qu'un domaine du financement immobilier avait été moins

touché que les autres : celui du crédit au logement des particuliers. L'exemple le plus manifeste de cet flot de prospérité est donné par les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI). Or, comme le Crédit foncier, les SACI participaient au monopole des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP). Aussi a-t-il paru légitime à **M. Alain Lambert, rapporteur**, de s'interroger sur cette différence de situation, cette interrogation pouvant porter sur deux aspects des responsabilités : celle des hommes et celle d'un système de décision au coeur duquel se trouve l'Etat.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a considéré que la recherche de la responsabilité des hommes avait un intérêt limité, sous réserve d'éventuelles infractions pénales qui ne seraient pas de la compétence d'une commission parlementaire. En effet, les responsables ne seraient pas assez solvables pour rembourser au Crédit foncier ce que leurs erreurs auraient pu faire perdre à l'établissement.

Selon **M. Alain Lambert, rapporteur**, la recherche des dysfonctionnements au sein du système de décision fait clairement apparaître la responsabilité de l'Etat, comme dans l'ensemble du système bancaire. Il a rappelé que l'actuel ministre de l'économie et des finances était aujourd'hui aux prises avec les conséquences de cette situation qu'il avait diagnostiquée et dont il avait héritée.

S'agissant du cas particulier du Crédit foncier, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a considéré que la responsabilité de l'Etat était à la fois formelle et matérielle.

Auxiliaire de l'Etat dans le financement du logement, le Crédit foncier est étroitement dépendant de la tutelle de l'Etat qui est exercée par la direction du Trésor.

Mais, au-delà de cette responsabilité formelle, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a jugé que l'Etat avait eu une responsabilité matérielle dans les difficultés du Crédit foncier.

Il a ainsi estimé que la perte du monopole de l'octroi des prêts d'accession à la propriété (PAP) le 1er octobre

1995, tout en n'étant pas la cause première des difficultés du Crédit foncier, avait néanmoins joué un rôle.

En 1988, le ministre de l'économie et des finances avait annoncé officiellement à la direction du Crédit foncier qu'il entendait mettre fin aux PAP et que le Crédit foncier devait se préparer à entrer dans un univers concurrentiel. Depuis plusieurs années déjà, le ministère de l'économie et des finances cherchait à supprimer ce prêt bonifié. **M. Alain Lambert, rapporteur**, a rappelé que la commission avait constamment dénoncé cette attitude par la voix de ses rapporteurs spéciaux des crédits du logement, Ernest Cartigny puis Henri Collard.

Le fonds de commerce traditionnel du Crédit foncier s'amenuisant, celui-ci avait dû mettre sa forte capacité de production au service d'autres activités, la diversification étant vivement conseillée par la tutelle.

Naturellement, le Crédit foncier s'était tourné vers les autres marchés du financement immobilier. Il est désormais admis que tous les organismes qui entraient à cette époque sur le marché étaient condamnés à connaître les pires difficultés. A partir de 1993, le Crédit foncier s'est trouvé très fragilisé par son exposition sur le marché immobilier.

Dans ce contexte incertain, le remplacement du PAP par une avance à taux nul distribuée par l'ensemble des établissements de crédit en octobre 1995 fut interprété par les agences de notation comme un facteur très négatif sur les perspectives de l'établissement. Elles dégradèrent aussitôt ses notes. Un renchérissement mécanique des conditions d'emprunt de l'établissement sur les marchés en a résulté, ce qui a rendu impossible son refinancement.

Compte tenu de cette situation nouvelle, le nouveau gouverneur a estimé que le Crédit foncier devait se placer dans la perspective d'une restructuration profonde qui impliquait une évaluation des actifs à leur valeur liquidative.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a donc considéré que la disparition du PAP avait été au coeur des difficultés du Crédit foncier. Dans un premier temps (1988), l'annonce de cette disparition, faite sans échéancier ni contrepartie, avait entraîné, au pire moment, le Crédit foncier dans une diversification aventureuse. Dans un second temps (octobre 1995), cette disparition effective a assombri les perspectives du Crédit foncier entraînant une restructuration drastique.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a rappelé que le ministre du logement avait annoncé que des mesures transitoires seraient prises pour permettre aux détenteurs du monopole des PAP de passer le cap. Une seule mesure significative a été prise : l'autorisation pour le Crédit foncier de s'entendre avec la Poste pour l'octroi de prêts à taux zéro, non à toute la clientèle, mais exclusivement aux postiers et aux clients de la Poste titulaires de droits à épargne-logement.

La mesure la plus efficace aurait été, dans un premier temps au moins, d'affecter un contingent d'avances à taux nul au Crédit foncier. Mais, dès lors que cette avance n'était pas globalement contingentée, une telle mesure s'avérait impossible à mettre en oeuvre.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a donc considéré que la responsabilité de l'Etat était établie, aussi bien formellement que matériellement.

Mais il a aussitôt ajouté que cette responsabilité était assumée.

Lorsqu'en janvier 1996, il s'est révélé impossible pour le Crédit foncier de lever des fonds sur les marchés, la Caisse des dépôts a mis en place une ligne de crédit de 20 milliards de francs extensible à 25 milliards de francs.

Au moment de l'annonce des pertes de l'établissement, le 29 avril 1996, le Gouvernement a décidé d'apporter la garantie de l'Etat à l'ensemble de la dette du Crédit foncier, et s'est engagé à lui permettre de continuer ses activités.

Le 26 juillet 1996, alors que la recherche d'un adossement avant la date du 31 juillet était infructueuse, l'Etat a décidé la nationalisation du Crédit foncier, en faisant lancer par la Caisse des dépôts une offre publique d'achat.

En conséquence, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a considéré qu'une commission d'enquête n'apporterait pas d'éléments nouveaux sur l'établissement des responsabilités puisque l'Etat acceptait de les assumer.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a ensuite indiqué que la question posée par le deuxième objectif assigné à la création d'une commission d'enquête lui était apparue plus pertinente.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a ainsi rappelé que la santé du Crédit foncier était une préoccupation constante de la commission qui suivait de près les développements de la crise de l'établissement.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a mentionné les nombreux contacts pris avec le Crédit foncier depuis octobre 1995, et les nombreuses questions adressées au ministre du logement et au ministre de l'économie et des finances lors de leurs auditions devant la commission. Il a notamment rappelé que le président Christian Poncelet avait reçu les syndicats du Crédit foncier le 5 novembre et M. Jérôme Meyssonier le 12.

La présente proposition de résolution est l'une des manifestations de cette constante attention, et à cet égard, **M. Alain Lambert, rapporteur**, l'a jugée légitime.

Toutefois, **M. Alain Lambert, rapporteur**, s'est interrogé sur l'adéquation entre la création d'une commission d'enquête et la réalisation de l'objectif poursuivi.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a rappelé que l'avenir du Crédit foncier paraissait tracé par le deuxième plan du Gouvernement, dont les grandes lignes avaient été publiées le 26 juillet dernier.

Il s'agit d'un dispositif en deux étapes.

Dans une première étape, actuellement en cours, le Gouvernement fait procéder pour son compte à une offre publique d'achat sur le Crédit foncier par la Caisse des dépôts et consignations.

La seconde étape comporte deux volets. Le premier volet est la création d'une Caisse nationale de Crédit foncier, dirigée par l'actuel gouverneur. Elle serait chargée du bilan du Crédit foncier, mais cesserait toute activité commerciale. Le second volet consisterait à transférer la capacité de production de crédits, la gestion de l'encours de PAP et 1.500 salariés aux sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI).

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a rappelé que ce plan, adopté le 29 juillet, semblait contradictoire avec l'attitude antérieure du Gouvernement. En effet, celui-ci s'était engagé lors du plan d'avril au maintien en activité du Crédit foncier. En outre, cette attitude marquait un changement par rapport au sauvetage du Comptoir des entrepreneurs. Ce sauvetage, qui coûtera entre 10 et 15 milliards de francs au contribuable, avait été partiellement motivé par la nécessité de ne pas mettre le Crédit foncier en difficulté.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a cependant appelé à prendre conscience que le Gouvernement ne peut plus agir discrétionnairement dans ce genre d'affaires, car la commission européenne admet de plus en plus difficilement les sauvetages d'établissements de crédit à l'aide de fonds publics.

Elle admet en effet l'intervention des Etats, mais à condition que le potentiel d'activité des entreprises ainsi secourues soit substantiellement réduit. A contrario, il lui a paru évident que la Commission européenne n'aurait pas accepté une nationalisation doublée d'une recapitalisation qui rétablisse la capacité de production du Crédit foncier.

Toutefois, depuis l'établissement du nouveau plan gouvernemental, deux éléments nouveaux sont apparus.

Le premier élément est la bonne tenue du Crédit foncier au premier semestre. L'intersyndicale de l'établissement en a tiré argument pour affirmer que l'établissement est structurellement viable, ce qu'a confirmé le gouverneur qui table sur un bénéfice substantiel dès 1996. Cependant, la viabilité du Crédit foncier reste subordonnée à une recapitalisation estimée, selon le gouverneur et les syndicats, à 2,7 milliards de francs.

Le second élément est l'apparition d'une réticence des sociétés anonymes de crédit immobilier sur ce dossier. Le conseil syndical du Crédit immobilier de France avait approuvé le principe de la reprise proposée par les pouvoirs publics le 10 septembre. Mais, le 5 novembre, il a annoncé qu'il pourrait y renoncer le 15 décembre si le Gouvernement ne prenait pas, dans le cadre de ce schéma de reprise, de décisions de nature à conforter la notation internationale des SACI.

Selon **M. Alain Lambert, rapporteur**, ces deux éléments nouveaux redonnent de la crédibilité à l'hypothèse d'une survie du Crédit foncier.

Mais, comme lors du premier plan du Gouvernement, cette survie n'est possible que par un adossement à un établissement qui pourrait consolider ses fonds propres avec ceux du Crédit foncier.

En particulier, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a considéré que l'Etat n'avait pas vocation à conserver le Crédit foncier dans son patrimoine. Toutefois, dans un premier temps, et en attendant une meilleure visibilité de l'avenir, il pourrait jouer le rôle d'un adosseur transitoire. Le Crédit foncier pourrait alors faire la preuve, ou non, de sa viabilité.

En particulier, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a considéré que si le Crédit foncier n'était pas viable, alors il faudrait se résoudre au scénario initialement prévu de liquidation progressive, sécurisée par l'Etat.

En tout état de cause, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a considéré que les prochains mois seraient décisifs si l'on veut préserver les chances de survie de l'entreprise.

En conséquence, la période qui s'ouvre lui a paru mal choisie pour la mise en place d'une commission d'enquête qui constituerait un repoussoir pour d'éventuels repreneurs, qui auraient à mener des négociations confidentielles avec le Crédit foncier et le Gouvernement.

C'est donc en raison de l'inopportunité d'une telle perspective que **M. Alain Lambert, rapporteur**, a proposé à la commission de rejeter la proposition de résolution.

Un débat s'est alors engagé, auquel ont participé **Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. François Trucy, Philippe Marini, Paul Loridant, Emmanuel Hamel et Christian Poncelet, président**.

En réponse aux intervenants, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a rappelé que son souci était de préserver les chances de redressement du Crédit foncier, et qu'une commission d'enquête serait de nature à les obérer.

Il a par ailleurs considéré que la nature législative d'une partie des décisions prises par le Gouvernement, notamment la nationalisation du Crédit foncier, nécessiterait qu'un projet de loi vienne leur donner une valeur juridique, et que ce texte pourrait être déposé en janvier 1997.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a rappelé que le Crédit foncier avait procédé à la cession de 7 milliards de francs d'encours de prêts aux collectivités locales et que sa liquidité était aujourd'hui satisfaisante.

A propos de l'offre publique d'achat de la Caisse des dépôts et consignations, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a expliqué qu'elle serait financée par un prélèvement sur les fonds de garantie des fonds d'épargne gérés par la caisse.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a estimé comme **M. Christian Poncelet, président**, qu'il y avait aujourd'hui un doute sur la viabilité du Crédit foncier, et

que ce doute n'était apparu qu'après l'annonce du deuxième plan gouvernemental. Il a toutefois considéré que la commission n'était pas elle-même en mesure de se prononcer, avec certitude, sur les perspectives de l'établissement, et qu'elle ne devait pas s'ériger en «conseiller» de l'Etat actionnaire.

**A l'issue de ce débat, la commission, sur proposition de son rapporteur, a décidé de ne pas donner suite à la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la situation du Crédit foncier de France.**

La commission a ensuite procédé à l'examen de 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**, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur**.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a tout d'abord indiqué que, sous réserve de l'appréciation que pourrait en avoir, le cas échéant, la commission des lois, cette proposition de résolution ne lui semblait soulever du point de vue de la recevabilité aucune difficulté, tant au regard de l'ordonnance de 1958, qu'à celui du Règlement du Sénat. En revanche, il a fait part de ses réserves quant à l'opportunité de mettre en place une telle commission d'enquête sénatoriale.

Dans cette perspective, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a tout d'abord exposé brièvement la situation du groupe Thomson. Il a rappelé que celui-ci était présent dans deux domaines majeurs de l'électronique : l'électronique grand public, par sa filiale Thomson Multimédia, et l'électronique professionnelle, par sa filiale Thomson CSF. Il a indiqué que Thomson CSF avait subi la crise liée à la restriction des budgets militaires et que son résultat net n'avait jamais été positif depuis 1993.

Concernant Thomson Multimédia (TMM), le rapporteur a rappelé que cette filiale avait subi une érosion régu-

lière de ses ventes de 1990 à 1992 et une très forte baisse de ses marges sous la pression de ses concurrents japonais. Il a encore indiqué, qu'en dépit des bénéfices dégagés depuis 1993, cette filiale restait lourdement endettée en raison des opérations de croissance externes réalisées en 1988.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a déclaré que, globalement, le bilan que l'on pouvait dresser de la nationalisation de Thomson SA n'était guère brillant.

Selon lui, l'appartenance au secteur public n'a pas été un atout pour le groupe. Entre 1982, date de la nationalisation de Thomson SA, et 1996, les capitaux propres, «part du groupe» de Thomson SA, sont passés de 3,6 milliards de francs à - 6,5 milliards de francs et l'endettement net a progressé de 9,3 milliards de francs à 23,4 milliards de francs. Il a précisé que, de 1988, date d'acquisition des activités «électronique grand public» de General Electric, à fin 1995, les pertes cumulées de Thomson Multimédia s'étaient élevées à près de 10 milliards de francs. Il a rajouté que, sur la même période, les capitaux propres de Thomson Multimédia étaient passés de 5 milliards de francs à - 200 millions de francs et que l'endettement net avait doublé.

Par ailleurs, il a considéré que l'actionnaire public n'avait pas rempli son devoir d'actionnaire en ne recapitalisant pas l'entreprise lorsque cela s'était révélé nécessaire. A cet égard, il a déclaré qu'afin de financer l'acquisition des activités électronique grand public de General Electric, le Gouvernement avait promis en 1989 de réaliser une augmentation de capital de 6 milliards de francs, mais a fait observer que l'augmentation, réalisée en 1990, avait été limitée à 2 milliards de francs. Il a indiqué qu'au total les recapitalisations, entre 1982 et 1995, avaient été inférieures à 7 milliards de francs.

Il a indiqué que la démarche de «banque-industrie» appliquée au cas de Thomson avait fait subir des pertes

importantes au groupe public, estimées à 8,2 milliards de francs entre 1993 et 1995.

En définitive, a-t-il déclaré, la privatisation apparaît aujourd'hui comme le seul moyen de renforcer la situation financière de Thomson et d'assurer le financement de son développement et de sa capacité à créer des emplois.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a ensuite exposé les conditions de la privatisation du groupe Thomson SA. A cet égard, il a tout d'abord rappelé que Thomson SA était la société holding, détenue à près de 100 % par l'Etat, de deux groupes d'entreprises rassemblées autour de Thomson Multimédia, détenue à 100 %, et de Thomson CSF, détenue à 58 %, le reste du capital de cette dernière société étant dispersé en bourse. Il a précisé que, par ailleurs, le groupe Thomson détenait une participation de 20 % dans CSG Thomson, filiale spécialisée dans les semi-conducteurs, et de près de 20 % dans le Crédit Lyonnais.

S'agissant de la décision de privatiser le groupe Thomson SA, le rapporteur a rappelé que, conformément aux orientations définies par le Président de la République, le Gouvernement avait décidé de privatiser Thomson SA dans son périmètre actuel, c'est-à-dire sans procéder à un démembrement des composantes du groupe. Il a observé que la décision de privatisation ne soulevait, sur le plan juridique, aucune difficulté et trouvait son fondement dans l'article 2 de la loi de privatisation du 19 juillet 1993 qui prévoit le transfert, par décret, du secteur public au secteur privé des sociétés énumérées en annexe de cette loi. Il a indiqué que ce décret avait été pris le 20 février 1996 et avait immédiatement été suivi d'un décret portant nomination de M. Marcel Roulet comme président directeur général de la société Thomson SA. Enfin, il a indiqué que le Gouvernement avait institué une action spécifique de l'Etat au capital de Thomson SA par un décret en date du 2 août 1996.

Concernant les modalités de la privatisation, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a tout d'abord rappelé qu'il exis-

tait, en application de la loi du 6 août 1986, deux catégories de privatisation : d'une part, la privatisation par recours au marché, qui peut être effectuée soit directement, par voie d'offre publique de vente sur le marché boursier, soit par l'intermédiaire d'un syndicat bancaire chargé de placer les titres auprès du public et, d'autre part, la privatisation de gré à gré. Il a précisé que, dans les deux cas, la commission de la privatisation était amenée à déterminer la valeur de l'entreprise.

Le rapporteur a ensuite indiqué que, pour les privatisations de gré à gré, il existait, depuis 1995, trois procédures possibles : les cessions de participations minoritaires dans le cadre d'un accord de coopération industrielle, commerciale ou financière ; la procédure dite avec «appel d'offres» et cahier des charges et, enfin, la procédure sans cahier des charges.

Il a précisé que, dans ce dernier cas, il n'y avait pas de publication de l'appel d'offres, mais que cette absence de publicité ne signifiait nullement l'absence de mise en concurrence. Il a indiqué, en effet, que le ministre chargé de l'économie et des finances désignait publiquement une personnalité indépendante chargée de s'assurer du respect de la neutralité et de l'égalité de traitement entre les candidats et d'établir un rapport portant sur les conditions et le déroulement de l'opération. Il a encore indiqué que le choix du ou des acquéreurs, en fonction des offres et des garanties apportées ainsi que les conditions de la cession étaient fixés sur avis conforme de la commission de la privatisation.

Ces diverses précisions apportées, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a indiqué que, dans le cas de Thomson, le Gouvernement avait retenu la procédure de la privatisation de gré à gré sans cahier des charges, déjà utilisée à trois reprises pour la Banque française du commerce extérieur (BFCE), la Société française de production et de création audiovisuelle (SFP) et la Compagnie française de navigation rhénane (CFNR).

Il a indiqué qu'à la suite du décret de privatisation, M. Marcel Roulet, à peine nommé président directeur général de Thomson, avait été chargé, par le Gouvernement, de faire des recommandations sur la procédure la mieux adaptée à la privatisation de la société, et d'indiquer, dans l'hypothèse où son choix se serait porté sur le gré à gré, les «marques d'intérêt» manifestées par d'éventuels repreneurs. Le rapporteur a encore indiqué que M. Marcel Roulet avait remis son rapport au Gouvernement le 22 juillet dernier.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a indiqué que, suivant les recommandations du président de Thomson, le Gouvernement avait retenu la procédure de privatisation de gré à gré sans cahier des charges et que cette décision avait été rendue publique le 2 août dernier.

Le rapporteur a, par ailleurs, indiqué que, par la suite, M. Bernard Ducamin, président de section au Conseil d'Etat, avait été nommé en tant que personnalité indépendante, pour établir, conformément à la loi, un rapport sur les conditions de la privatisation. Il a encore précisé que ce rapport avait été remis au ministre de l'économie et des finances à la mi-octobre, puis à la commission de la privatisation. Il a précisé que ce rapport analysait les deux candidatures qui se sont dégagées pour la reprise de Thomson – celles d'Alcatel Alsthom et de Lagardère Groupe – mais ne prenait pas parti pour l'une ou pour l'autre et se contentait d'examiner la conformité du processus au regard des principes de neutralité et d'égalité de traitement entre les candidats.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a, en outre, indiqué qu'en raison de la confidentialité de la procédure de gré à gré, le contenu des offres n'avait pas été rendu public et que, par conséquent, il n'était pas personnellement en mesure d'apprécier l'opportunité du choix effectué.

Néanmoins, il a indiqué que, d'après les informations dont il disposait, les deux offres étaient quasiment identiques, en termes de prix, et fixaient la valeur de l'entre-

prise aux environs de - 11 milliards de francs. Il a ajouté que cela signifiait que l'Etat devrait, préalablement à la privatisation, recapitaliser l'entreprise pour cette valeur.

Le rapporteur a rappelé que le Gouvernement avait décidé de rendre publique, le 16 octobre dernier, sa «préférence» sur le choix du repreneur, en l'occurrence Lagardère Groupe, avant l'avis de la commission de la privatisation. A cet égard, il a indiqué que cette pratique, déjà utilisée dans le cas de la SFP, n'était imposée par aucun texte et tenait au fait que les sociétés impliquées dans ce dossier (Thomson CSF, Lagardère Groupe, Alcatel Alsthom) étant cotées, il était apparu indispensable au Gouvernement de conjurer tout risque de «délit d'initié».

Le rapporteur a ensuite tenu à souligner que la «préférence» indiquée par le Gouvernement ne signifiait nullement la fin du processus de privatisation. Il a rappelé que, comme le prévoit la loi, ce processus ne serait terminé qu'une fois que la commission de la privatisation aurait donné son avis et, le cas échéant, que le Gouvernement, conformément à cet avis, aurait décidé par arrêté ministériel de procéder à la privatisation.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a rappelé à cet égard que la commission de la privatisation serait, d'une part, amenée à déterminer la valeur de l'entreprise et, d'autre part, à donner son avis sur le choix du ou des acquéreurs et les conditions de cession.

Le rapporteur a indiqué que, par ailleurs, la Commission européenne avait été amenée à rendre un avis sur la compatibilité de la recapitalisation envisagée avec les règles de concurrence européennes. Il a précisé que cet avis devrait intervenir préalablement à l'avis de la commission de la privatisation, et que la Commission de Bruxelles pouvait soit accepter, soit refuser la recapitalisation, soit encore y mettre des conditions susceptibles de rétroagir sur l'offre des candidats.

En supposant, a-t-il dit, que la Commission de Bruxelles accepte la recapitalisation de Thomson SA, le Gouvernement disposera d'un délai de trente jours, à compter de la publication de l'avis de la commission de la privatisation, pour prendre l'arrêté de privatisation. C'est dans ce délai, a-t-il rajouté, que le Premier ministre s'est engagé, le 29 octobre dernier, à l'Assemblée nationale, à organiser un débat parlementaire «sur tous les aspects financiers, industriels et sociaux du dossier». Il a souligné que, de la sorte, la représentation nationale serait associée au choix du Gouvernement, avant la décision définitive.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a ensuite fait part aux membres de la commission de sa position sur la proposition de résolution.

S'agissant de la décision de privatiser le groupe Thomson SA, il a considéré que cette décision avait été, en la forme, respectueuse de la procédure définie par la loi du 19 juillet 1993 et, sur le fond, conforme aux décisions prises par le Parlement lors du vote de cette même loi.

De surcroît, le rapporteur a tenu à faire remarquer que cette décision allait dans le sens de la position constante de la commission des finances du Sénat sur ce sujet, exprimée, notamment, dans le rapport d'information relatif aux «ambiguïtés de l'Etat actionnaire» et réaffirmée, récemment, dans le rapport d'information relatif à la situation et aux perspectives du système bancaire français. Cette position consiste à penser que «l'Etat n'a pas vocation à détenir des entreprises du secteur concurrentiel pour lesquelles le sort le plus normal doit être la privatisation.»

Concernant les modalités retenues pour effectuer la privatisation, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a fait valoir que le Gouvernement avait été respectueux des formes imposées par les lois et règlements en vigueur et que la procédure retenue pour le groupe Thomson SA ne constituait pas le premier cas d'application d'une privatisation de gré à gré sans appel d'offres.

Le rapporteur a ensuite déclaré que, dans le cas de l'espèce, le Gouvernement avait procédé avec la plus grande transparence, allant au-delà du strict respect des exigences posées par les textes en vigueur. Il a encore rappelé que la procédure de privatisation n'était pas achevée et que la commission de la privatisation aurait bientôt à se prononcer sur le «choix des acquéreurs, en fonction des offres et des garanties apportées, et les conditions de la cession». Il a également souligné qu'à cette occasion, la commission se prononcerait, non seulement sur la question de savoir si les intérêts patrimoniaux de l'Etat avaient bien été préservés, mais également sur le bien-fondé du choix effectué. Il a encore rappelé qu'un débat parlementaire aurait lieu sur la privatisation du groupe.

Par ailleurs, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a fait observer que la création d'une commission d'enquête parlementaire, alors que la procédure de privatisation n'était pas terminée, serait de nature à perturber l'indispensable sérénité devant accompagner les travaux de la commission de la privatisation.

Surtout, il a considéré que les auteurs de la résolution n'apportaient aucun élément permettant de penser que le choix du repreneur aurait été effectué en vertu de considérations étrangères à l'intérêt national.

Enfin, il a fait observer que, dès lors qu'il ne s'agissait que de contester l'opportunité du choix effectué par le Gouvernement, les auteurs de la proposition disposaient de moyens plus appropriés que la création d'une commission d'enquête pour mettre en cause la responsabilité politique du Gouvernement.

En conclusion, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a demandé de ne pas donner suite à la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur la situation du groupe Thomson et les conditions de sa privatisation.

Un débat s'est alors engagé au cours duquel sont intervenus **Mme Marie-Claude Beaudeau, et**

**MM. Emmanuel Hamel, Philippe Marini et Bernard Barbier.**

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a contesté les conclusions du rapporteur et dénoncé le processus «antidémocratique» ayant conduit à la cession «par appartement» du groupe Thomson SA à Lagardère Groupe et au sud coréen Daewoo. A cet égard, elle a fait état de déclarations de représentants du personnel de l'entreprise, selon lesquels l'opération se serait déroulée dans le «plus grand secret».

Par ailleurs, **Mme Marie-Claude Beaudeau** a déclaré que seule la création d'une commission d'enquête permettrait d'établir les raisons qui ont conduit Thomson SA à s'endetter de façon aussi massive. Selon elle, cette commission aurait également permis de se prononcer en toute connaissance de cause quant à l'opportunité de séparer la branche civile de la branche militaire.

Elle a encore regretté que toute l'opération se soit déroulée dans la plus grande «opacité» et que le Gouvernement ait mis la représentation nationale et l'ensemble des Français devant le «fait accompli».

**M. Emmanuel Hamel** s'est déclaré très partagé face à cette décision dont l'impact, selon lui, risque fort d'être «désastreux» sur l'opinion publique. Il s'est également déclaré attaché à ce que la Haute Assemblée contribue à éclairer nos concitoyens en répondant à toutes leurs interrogations.

**M. Philippe Marini** a fait observer que le rejet de la proposition de résolution de Mme Hélène Luc et plusieurs de ses collègues se fondait, à juste titre, sur le respect de la compétence de la commission de la privatisation, commission dont il s'est plu à rappeler qu'elle était indépendante et composée de personnalités au-dessus de tout soupçon. Il a toutefois interrogé le rapporteur sur le point de savoir si le «débat» envisagé par le Premier ministre se tiendrait uniquement devant l'Assemblée nationale ou, également, devant le Sénat.

En réponse à M. Philippe Marini, le rapporteur a indiqué que le Premier ministre s'était constamment référé au «débat parlementaire» et que, jusqu'à preuve du contraire, le Parlement comprenait également le Sénat.

En réponse à Mme Marie-Claude Beaudeau, le rapporteur a fait valoir que le Gouvernement avait été bien au-delà du simple respect des textes en publiant sa préférence quant au choix du repreneur et en organisant un débat au Parlement avant la décision définitive, ce qui lui semblait de nature à apaiser ses craintes sur le caractère «anti-démocratique» du processus. Par ailleurs, il a rappelé que les causes de l'endettement du groupe Thomson SA étaient clairement identifiées et qu'elles trouvaient leurs origines dans les opérations de croissance externe réalisées, en 1988, à la demande du Gouvernement de l'époque.

En réponse à M. Emmanuel Hamel, il a déclaré que la responsabilité des parlementaires n'était pas de se déterminer en fonction des «croyances» de l'opinion publique, mais au contraire de dire ce qui leur semblait être l'intérêt du pays, quels qu'en soient les «effets» sur les sondages. Il a rappelé que la demande de création d'une commission d'enquête risquait de perturber totalement le processus dans le cours duquel elle s'insérait. Il a insisté sur la nécessité de faire oeuvre de pédagogie pour expliquer à nos concitoyens que la privatisation de Thomson SA se réalise selon un processus complexe et que ce n'est qu'au terme de ce processus, qu'il appartiendra aux parlementaires de dire si le choix effectué était opportun ou non.

**M. Bernard Barbier** a déclaré qu'il s'abstiendrait car il était sensible à l'inquiétude des salariés des sites d'exploitation situés dans son département et des déclarations du président de Daewoo quant aux garanties apportées par le groupe coréen en matière de maintien d'emplois.

La commission, suivant les recommandations de son rapporteur, a ensuite **décidé de ne pas donner suite à**

**la proposition de résolution de Mme Hélène Luc, tendant à la création d'une commission d'enquête sur la situation du groupe Thomson SA et des conditions de sa privatisation.**

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits de la **fonction publique et de la réforme de l'Etat**, sur le rapport de **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a rappelé que les crédits de la fonction publique recouvraient deux entités bien différentes : d'une part, l'ensemble des charges de personnel correspondant aux rémunérations, cotisations sociales et charges de pensions de la fonction publique d'Etat, qui sont des dépenses transversales à l'ensemble des départements ministériels et, d'autre part, les crédits du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, rattachés aux services du Premier ministre, et individualisés dans le budget de ces services.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a d'abord présenté les charges de personnel de l'Etat, qui progressent de 2,68 % et atteignent 581,9 milliards de francs en 1997, soit 37,5 % du total des dépenses du budget général.

La progression de 1,9 % des rémunérations sur les budgets civils (+ 5,5 milliards de francs) résulte pour 1,9 milliard de francs de mesures catégorielles, pour 1,5 milliard de francs d'une provision inscrite au budget des charges communes pour des mesures intéressant la fonction publique, pour - 0,8 milliard de francs des économies liées aux 9.283 suppressions d'emplois dans les budgets civils, et pour le solde, soit environ 2,8 milliards de francs, au coût des 3.684 créations d'emplois, à l'extension en année pleine des créations d'emplois de 1996 dans le secteur de l'enseignement, et au coût du «glissement vieillissement technicité».

Les charges de pensions civiles progressent de + 3,6 % : depuis plusieurs années, ces charges progressent

plus vite que les rémunérations, car elles reflètent la progression des effectifs de pensionnés, qui devrait aller s'amplifiant au cours des prochaines années.

Enfin, les dépenses de charges sociales progressent en 1997 de 4,3 %, sous l'influence d'une progression de 2,6 milliards de francs du versement à la caisse nationale d'allocations familiales, et d'une augmentation de 1,4 milliard de francs des crédits de compensation démographique entre régimes de sécurité sociale d'assurance vieillesse.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a ensuite rappelé que la politique de la fonction publique s'exerçait dans un cadre très contraignant, puisqu'après une période de progression de près de 12 % des emplois civils, entre 1980 et 1996, les suppressions d'emplois ne peuvent désormais s'effectuer que par un non-remplacement des fonctionnaires partant à la retraite.

Par ailleurs, le poids des effectifs conditionne les marges de revalorisation des traitements : ainsi, une augmentation de 1 % du «point fonction publique», unité de calcul de base des traitements (322,44 francs) coûterait plus de 6 milliards de francs au budget de l'Etat.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a ensuite souligné que la dépense induite de la fonction publique s'élèverait à 649 milliards de francs en 1996, soit 41,8 % des dépenses du budget général de l'Etat, et devrait progresser de + 2,3 % en 1997, son poids progressant de près d'un point dans les dépenses de l'Etat du fait de l'effort de maîtrise des charges réalisé en 1997.

Puis, le rapporteur spécial a précisé que les agents du secteur public comprenaient, au-delà des agents de l'Etat, ceux des établissements publics nationaux et des entreprises du secteur public, et que la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière comptaient respectivement 1,4 million et 843.000 agents. Il a souligné que si l'on tenait compte des effectifs d'agents bénéficiant d'une pension indexée sur la rémunération des fonction-

naires, c'étaient près de 9 millions de personnes au total qui relevaient de la politique salariale de la fonction publique.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a ensuite présenté les crédits du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, chargé de la mise en oeuvre de la politique d'ensemble de la fonction publique, de la tutelle des établissements de formation des fonctionnaires (ENA, IRA...), de la coordination des actions engagées dans le cadre de la réforme de l'Etat, et de la modernisation de l'administration.

Le rapporteur spécial a indiqué qu'en 1997, les crédits progressaient de 14,2 % et atteignaient 1.178 millions de francs, notamment à cause de l'inscription de 150 millions de francs de crédits destinés au fonds pour la réforme de l'Etat, dont 40 millions de francs destinés à des dépenses en capital.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a ensuite évoqué les objectifs prioritaires de la réforme de l'Etat, définis par une circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995.

Actuellement, les réalisations les plus avancées concernent l'amélioration des relations entre les administrations et les citoyens, un projet de loi spécifique, relatif à des simplifications de procédures, et à la création des maisons de service public, ayant été adopté en conseil des ministres le 11 septembre dernier.

Par ailleurs, le Premier ministre doit se prononcer d'ici à la fin de l'année sur les projets de réorganisation de chaque ministère, mettant en oeuvre la réduction de 10 % des effectifs réels des administrations centrales, mais aussi la diminution de 30 % du nombre de directions centrales et le renforcement de fonctions défaillantes ayant un caractère stratégique, tandis que des schémas de réorganisation seront expérimentés à la fin de l'année dans plusieurs départements et régions.

Enfin, à partir de 1997, des dispositifs de regroupement et fusion de corps, de formation en vue de la mobilité, de notation et d'évaluation individuelle, de déconcentration de gestion des personnels, de réforme de l'encadrement supérieur, seront mis en œuvre, des contrats de service seront expérimentés dans quelques ministères, et les propositions du rapport «Giraud» sur la gestion du patrimoine de l'Etat seront mises en application.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a ensuite souligné que l'examen des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat mettait en lumière les problèmes rencontrés par l'Etat employeur, aiguïsés par une contrainte budgétaire qui l'amenaient, lentement, à chercher des solutions.

Ainsi, l'organisation de l'Etat employeur apparaît peu rationnelle, avec la tenue d'une seule négociation salariale menée avec l'ensemble des syndicats représentatifs, par le ministre chargé de la fonction publique, et concernant la fonction publique d'Etat, mais aussi les fonctions publiques territoriale et hospitalière, dont les contraintes sont différentes, soit au total 4 millions et demi d'agents. Par ailleurs, la gestion des effectifs est très peu déconcentrée : la plupart des concours sont nationaux, les commissions paritaires se tiennent au niveau ministériel, et chaque ministère gère ses propres effectifs à partir des emplois budgétaires qui lui sont attribués, ce qui explique une grande difficulté à organiser une mobilité des agents, même si certains corps ont une vocation interministérielle théorique, et en même temps, une absence d'affectation rationnelle des effectifs.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a insisté sur les contraintes du statut de la fonction publique, le cloisonnement de la fonction publique étant considérablement renforcé par la gestion par corps, dont chacun a ses perspectives de carrière et son système indemnitaire propre, qui sont autant d'obstacles à une mobilité qui devrait pouvoir s'organiser à partir de détachements ou de mises à disposition.

Par ailleurs, les suppressions d'emplois de fonctionnaires en cours de carrière ne pouvant être pratiquées -aucun licenciement ni aucune mobilité forcée n'étant compatible avec le statut de la fonction publique- les suppressions ne jouent donc que sur les départs à la retraite non remplacés ; parallèlement, alors que les créations d'emplois doivent être soigneusement maîtrisées, puisqu'elles représentent un engagement budgétaire aussi long que la vie d'un fonctionnaire.

Enfin, la connaissance des effectifs réels par ministère -les effectifs réels pouvant être moins élevés que les emplois budgétaires si certains sont vacants, ou plus élevés s'il y a rémunération en «surnombre»- est en général très lacunaire, la base de la gestion étant, d'une part, la grille d'emplois budgétaires du ministère et, d'autre part, la carrière individuelle des agents, sans qu'il y ait recouplement de ces informations, et encore moins gestion prévisionnelle.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial,** a ensuite insisté sur la contrainte budgétaire qui devait s'imposer aux dépenses de fonction publique, cette contrainte devant inciter à la modernisation de la gestion des effectifs.

Le rapporteur spécial a estimé que la réforme de l'Etat pourrait être considérée comme un véritable succès si elle permettait de réaliser des opérations telles que la réorganisation des administrations centrales, une déconcentration du contrôle financier, la réforme de la notation, et enfin, la possibilité de modulation des primes dans le cadre des contrats de service.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial,** a souligné enfin que la réforme de l'Etat pourrait permettre d'aller beaucoup plus loin en acceptant de raisonner différemment, et en a fourni trois exemples : la négociation salariale pourrait être scindée par fonction publique, la gestion des effectifs pourrait se faire à partir d'une enveloppe salariale, plutôt que de rester fondée sur une grille d'emplois budgétaires, et, enfin, la notion de «métiers» pourrait être

promue dans l'administration, afin de permettre une véritable mobilité des agents publics.

A l'issue de cette présentation, un débat s'est ouvert au sein de la commission.

**M. Jean Cluzel** a souligné la contradiction qui risquait de naître entre la contrainte budgétaire et le rôle prééminent de l'Etat et de ses agents.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a insisté sur l'enjeu que représentait la gestion des ressources humaines de l'Etat, et a exprimé le souhait de voir se tenir un débat spécifique au sein de la commission sur la réforme de l'Etat.

Répondant ensuite à **Mme Maryse Bergé-Lavigne** et **Mme Marie-Claude Beaudeau** ainsi qu'à **M. Jean-Philippe Lachenaud**, le rapporteur spécial, a souligné le caractère peu rationnel de la gestion de la fonction publique qui est subordonnée à une négociation entre chaque ministère dépensier et le ministère du budget, ce dernier poursuivant un objectif de réduction des dépenses de l'Etat. Le rapporteur spécial a rappelé que seule une réflexion sur la réforme de l'Etat, et la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, permettraient de rationaliser la politique de la fonction publique.

La commission a décidé de **réserver son vote** sur les crédits jusqu'après l'audition de **M. Dominique Perben**, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

Présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'**audition de M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique**, de la **réforme de l'Etat** et de la **décentralisation**, sur les crédits de son département ministériel.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a tout d'abord précisé que le budget dont il assure la gestion passait de 1,053 milliard de francs à 1,062 mil-

liard de francs en 1997, cette évolution recouvrant une progression de l'action sociale interministérielle, un recentrage des crédits de formation et de modernisation sur les actions d'impulsion interministérielles, et, enfin, une remise à niveau des crédits nécessaires au fonctionnement des écoles sous tutelle du ministère.

Il a indiqué que l'augmentation de 28 millions de francs des crédits de l'action sociale permettrait d'accompagner la hausse prévisible du nombre de bénéficiaires en 1997. La globalisation des crédits déconcentrés de nombreux ministères et la mise en place du fonds pour la réforme de l'Etat, doté en 1997 de 150 millions de francs supplémentaires, autorisent une réduction des crédits des chapitres 34-94 et 37-04 consacrés à la formation et à la modernisation. Enfin, la progression de 13,9 millions de francs, par rapport à l'année en cours, du budget global consacré aux écoles sous tutelle du ministère de la fonction publique permettra la reconstitution en 1997 du montant de la subvention des instituts régionaux d'administration (IRA), qui avait été exceptionnellement réduite en 1996.

Détaillant ensuite le contenu du fonds de modernisation créé le 29 mai dernier par le Premier ministre, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a précisé que l'enveloppe de 150 millions de francs prévue par le projet de loi de finances pour 1997 s'ajouterait aux 46 millions de francs dégagés en gestion pour 1996. Il a ajouté que la répartition des mesures nouvelles se ferait à hauteur de 50 millions de francs pour la première section du fonds consacrée au financement d'actions innovantes et de 100 millions de francs pour la seconde section affectée à l'action territoriale de l'Etat.

La première section vise à appuyer les actions qui concourent à l'amélioration du service rendu au citoyen, à la restructuration de services, à la formation lourde ou qui comportent le développement d'outils modernes de gestion, cependant que la seconde section doit financer des opérations d'amélioration des relations de l'administration avec

les usagers, ainsi que des mesures de caractère interministériel et d'évaluation des politiques publiques.

Puis, le ministre a souhaité exposer le contenu de sa politique en matière de fonction publique. Il a indiqué que son objectif constant depuis son entrée en fonction avait été de créer un climat de dialogue propice à la restauration d'une politique contractuelle avec les syndicats.

Il a rappelé qu'il avait ainsi pu signer un accord sur la formation continue au mois de février dernier et que, depuis, deux autres accords, l'un sur la résorption de l'emploi précaire et l'autre sur la formation continue et le congé de fin d'activité, avaient été formalisés récemment dans un texte législatif.

Il a fait valoir que six organisations syndicales sur sept avaient signé ces deux derniers accords, preuve de la restauration d'un climat de confiance entre les collectivités publiques et leurs fonctionnaires.

Le ministre a estimé que la prochaine phase de cette activité contractuelle serait constituée par la sortie du gel de l'indice des traitements de la fonction publique décidée en 1995 pour l'exercice 1996. Il a précisé que les négociations débuteraient au mois de décembre prochain et a mis en exergue leur implication considérable pour l'état du climat social dans le pays ainsi que les conséquences financières lourdes, tant pour les hommes et leur famille que pour les collectivités publiques concernées, Etat, collectivités territoriales et hôpitaux.

Concluant son intervention liminaire, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a indiqué qu'il travaillait également actuellement sur deux sujets de portée plus réduite : d'une part, le dossier de l'aménagement du temps de travail, l'administration paraissant avoir accumulé de ce point de vue un retard important par rapport au secteur privé et d'autre part, l'approfondissement du rôle de la fonction publique dans l'insertion des handicapés.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat**, soulignant le fait que la diminution des effectifs de la fonction publique d'Etat était la première depuis 1988, a souhaité connaître selon quelles modalités les 5.600 emplois supprimés avaient été désignés. Dans le même ordre d'idées, il a demandé au ministre si des indicateurs quantitatifs et qualitatifs avaient été mis en place pour mesurer ce que devait être l'évolution du nombre de fonctionnaires dans la perspective d'une maîtrise pluriannuelle de la dépense publique.

Le rapporteur spécial a ensuite relevé qu'une provision de 1,5 milliard de francs représentant une fraction de point des traitements de la fonction publique avait été constituée dans le cadre du projet de budget pour 1997. Il a donc souhaité savoir si cette provision ferait ultérieurement l'objet d'une négociation entre l'Etat et les centrales syndicales des fonctionnaires.

Considérant enfin que la réforme de l'Etat progressait plus rapidement qu'on ne le pensait généralement, grâce notamment aux évolutions significatives engagées dans les domaines de la réduction du nombre des corps de fonctionnaires, de la réforme du système de notations, de la déconcentration de la gestion du personnel et d'une plus grande responsabilisation des gestionnaires au plan local, il a regretté la trop grande discrétion du Gouvernement sur ces avancées et a demandé au ministre de préciser les objectifs qu'il se donnait pour les prochaines années.

Répondant au rapporteur spécial, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a tout d'abord rappelé que le débat d'orientation budgétaire tenu au printemps dernier dans les deux Assemblées avait permis au Parlement de poser la question de la réduction des effectifs dans la fonction publique de l'Etat et que c'est à la suite de ce débat qu'un travail d'analyse avait été conduit ministère par ministère.

Faisant observer que le résultat obtenu constituait un solde, avec notamment la création de 2.600 emplois dans le budget de l'enseignement supérieur, 327 emplois à celui de la justice, et 160 emplois à l'aviation civile, il a fait observer que la réduction constatée l'an prochain procédait d'une analyse technique et non d'un abattement forfaitaire imposé à l'ensemble des départements ministériels.

Il a également fait valoir que la logique mise en oeuvre était pluriannuelle et que 1997 ne constituait pas un exercice de réduction exceptionnelle.

Abordant ensuite la question de la provision d'1,5 milliard de francs, constituée pour la sortie du gel du point d'indice de la fonction publique, il a exprimé sa conviction que les syndicats, s'ils étaient attentifs à l'évolution des prix, étaient également conscients des contraintes financières auxquelles se trouvent exposées les collectivités publiques, Etat, collectivités territoriales et hôpitaux. Reconnaissant que la négociation serait certainement difficile, il s'est toutefois déclaré confiant quant aux perspectives d'aboutissement.

Abordant enfin la question du contenu de la réforme de l'Etat, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a rappelé que des groupes de travail avaient été mis en place avec la direction de la fonction publique sur tous les sujets évoqués par le rapporteur spécial, et que la relative discrétion évoquée par celui-ci procédait de son refus d'aborder ces différents thèmes en termes idéologiques. Il a en effet plaidé le fait qu'il existait plusieurs cultures au sein de la fonction publique, et qu'il fallait en tenir compte si le Gouvernement souhaitait faire avancer concrètement ses dossiers.

Détaillant ensuite les principaux aspects de son action en ce domaine, le ministre a indiqué qu'il souhaitait opérer un rapprochement des corps, préalable à la déconcentration de leur gestion. Il s'est déclaré également favorable à une plus grande déconcentration des structures de dia-

logue entre l'Etat et les syndicats et a précisé qu'il avait prévu dans cette perspective d'accorder des crédits aux centrales syndicales pour les aider à former des responsables aptes à conduire des discussions au plan local.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne** a demandé au ministre si, au-delà des économies directement induites par la réduction du nombre des emplois de fonctionnaires, l'Etat avait procédé à une évaluation du coût réel de ces disparitions d'emplois pour l'ensemble de l'activité dans un pays qui compte plus de trois millions de chômeurs.

Elle a ensuite regretté que les gisements d'emplois existant dans la fonction publique ne soient pas plus systématiquement mis en valeur, faisant observer à titre d'exemple que la loi sur l'aménagement du temps de travail récemment votée par le Parlement n'était pas mise en oeuvre dans le secteur hospitalier.

Elle s'est enfin inquiétée du dévoiement que constitue, dans de nombreux cas, le recours aux contrats emploi-solidarité (CES), qui permet à des collectivités d'alléger le coût de charges correspondant à des emplois qui devraient être occupés par des titulaires.

**M. Denis Badré** a demandé au ministre s'il avait une volonté forte d'aller de l'avant en matière de déconcentration, estimant qu'il était indispensable de progresser dans la voie d'une plus grande responsabilisation de ceux des échelons administratifs qui sont le plus en contact avec les citoyens.

**M. Christian Poncelet, président,** a tout d'abord souhaité obtenir du ministre la composition exacte des grands corps de l'Etat, avec notamment le nombre des personnes nommées au tour extérieur.

Il a ensuite demandé si le Gouvernement envisageait d'appliquer la règle en vigueur au Royaume-Uni selon laquelle tout fonctionnaire présentant sa candidature à une élection est réputé démissionnaire d'office.

Il a enfin exprimé son inquiétude face aux difficultés, semble-t-il de plus en plus nombreuses, rencontrées par les fonctionnaires de catégorie B pour accéder par la voie de la promotion interne aux corps relevant de la catégorie A.

En réponse aux différents intervenants, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a tout d'abord rappelé que si le budget de l'Etat prévoyait une réduction de 5.600 emplois, 10.000 jeunes devraient être recrutés par l'ensemble des fonctions publiques l'année prochaine. Quant aux conséquences de cette réduction sur la globalité de la sphère économique, il a fait remarquer que c'est en allégeant les charges qui pèsent sur celle-ci que le Gouvernement estime pouvoir créer des emplois et que la réduction du déficit budgétaire, à laquelle participe la contraction des emplois de la fonction publique de l'Etat, est un instrument de cet allègement.

Le ministre a ensuite reconnu que l'esprit dans lequel avaient été conçus les contrats emploi-solidarité n'était pas suffisamment respecté, mais il a également fait valoir que dans certains cas c'étaient les intéressés eux-mêmes qui refusaient le volet formation prévu dans le cadre des CES. Il a estimé que les administrations devraient à l'avenir être plus attentives à l'aspect insertion du mécanisme des contrats emploi-solidarité, quitte à recruter moins de postulants afin de leur garantir une formation effective.

En réponse à **M. Denis Badré**, il a confirmé la volonté politique très forte exprimée en matière de déconcentration, au premier chef, par le Président de la République. A ce sujet, il a exprimé sa conviction que ce chantier, pour être mené à bien, devait reposer sur deux moyens trop peu utilisés à ce jour : d'une part la déconcentration et la globalisation des dotations budgétaires ; d'autre part, la déconcentration de la gestion des personnels. Il a cependant souligné le fait que cette démarche était entravée par la persistance du département comme échelon de droit

commun de l'intervention déconcentrée de l'Etat, faisant observer que ce niveau d'intervention était parfaitement adapté au rôle joué par la puissance publique dans les années 1960, mais ne l'était plus dans les années 1990.

Il a ajouté que des progrès devraient donc encore être accomplis en ce domaine.

En réponse à **M. Christian Poncelet, président**, le ministre a indiqué qu'il lui ferait parvenir une note sur la composition des grands corps de l'Etat.

S'agissant de la démission d'office des fonctionnaires candidats à une fonction publique élective, il a estimé que la question soulevée par le président devait d'abord être soumise à l'examen des partis politiques et que le Gouvernement n'avait pas d'opinion en l'état de sa réflexion sur ce sujet.

Il a également convenu que si le passage des fonctionnaires d'un corps de catégorie C à un corps de catégorie B ne semblait pas poser de problèmes aujourd'hui, il n'en allait pas de même pour l'intégration dans un corps de catégorie A d'un agent provenant d'un corps de catégorie B. Estimant que des progrès réalisés en ce domaine dépend une grande partie de l'état du climat social au sein de l'administration, il a indiqué au président que son ministère travaillerait au règlement de cette question.

Puis, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a abordé le volet décentralisation de son action ministérielle. Il a fait valoir qu'en 1997, le Gouvernement respecterait les termes du pacte de stabilité prévu par l'article 32 de la loi de finances pour 1996, et donc l'indexation sur le taux prévisionnel d'évolution des prix de l'enveloppe normée comprenant les dotations concernées par ce pacte.

Il a rappelé que, dans ce cadre, les modalités de calcul du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement avaient été préservées et que cet indice atteignait, en 1997 par rapport à 1996, 1,95 %. Les dotations d'équi-

pement bénéficieraient d'une progression de 4 % environ, cependant que les dotations de décentralisation seraient maintenues en volume. Enfin, la dotation de compensation de la taxe professionnelle augmenterait de 280 millions de francs, traduisant ainsi l'effet protecteur du pacte.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a souligné le fait que le Gouvernement avait décidé de ne pas relever en 1997 le taux de la cotisation à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), faisant observer que le besoin de financement de la caisse, de l'ordre de 4,5 milliards de francs, serait couvert l'année prochaine par prélèvement sur les ressources structurellement excédentaires du fond de l'allocation temporaire d'invalidité.

Il a enfin mentionné, pour mémoire, la suppression par l'Assemblée nationale du dispositif de l'article 20 du projet de loi de finances pour 1997 qui, s'il avait été mis en oeuvre, aurait réduit de 1,6 milliard de francs le montant de la compensation versée par l'Etat aux collectivités locales au titre de la réduction de taxe professionnelle pour embauche et investissement. A ce sujet, il a assuré les membres de la commission qu'ils n'auraient pas à se préoccuper de ce sujet dans le cadre de l'examen du budget.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial des crédits de la décentralisation**, a tout d'abord souhaité donner acte au Gouvernement du respect de ses engagements concernant le pacte de stabilité. Il a toutefois tenu à faire observer que si la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) bénéficiait enfin en 1997 d'une progression de son montant, cette situation plus favorable faisait suite à plusieurs années caractérisées par d'importantes ponctions sur les ressources de la DCTP.

S'agissant de la compensation aux départements et aux régions de l'abattement de 35 % sur les droits de mutation à titre onéreux décidé dans le cadre de la pre-

mière loi de finances rectificative pour 1995, il a demandé au ministre si certaines des collectivités concernées n'étaient pas susceptibles de devoir reverser un trop-perçu, le montant des acomptes accordés en 1995 et 1996 dépassant le montant final de la compensation. Il a souhaité savoir si, dans ce cas, l'étalement sur trois ans de la régularisation à opérer bénéficierait également à ces collectivités.

Puis, **M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a souligné l'absence de revalorisation des valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux dans la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1997.

Il s'est fait l'écho de l'inquiétude manifestée par les élus qui, en dépit d'une amélioration globale de leur épargne de gestion, hésitent à programmer de nouveaux investissements. Il a plaidé pour l'envoi par le Gouvernement de signes tangibles de son désir d'aider les collectivités territoriales et de leur redonner confiance.

Le rapporteur spécial a ainsi estimé qu'en premier lieu l'Etat pourrait étendre le pacte de stabilité financière aux charges imposées aux collectivités locales, en arrêtant la prolifération des normes législatives et réglementaires particulièrement contraignantes qui pèsent sur la gestion des collectivités territoriales et en repoussant les délais qui leur sont imposés pour la réalisation de certains investissements, notamment en matière d'environnement.

Approuvant l'esprit de l'amendement adopté par la commission étendant aux groupements de communes le remboursement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) pour les investissements réalisés en matière de voirie, **M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a en second lieu, regretté que ce dispositif ne s'applique qu'en 1997 et a suggéré au ministre que le Gouvernement veuille bien le mettre en oeuvre dès 1996. Il a fait observer qu'en effet les communautés de communes avaient voté leur budget au début de l'année en cours en inscrivant en recettes les remboursements au

titre du FCTVA, sans que les préfets défèrent ces documents aux chambres régionales des comptes pour insincérité. Dès lors, en refusant d'appliquer dès 1996 le dispositif adopté par la commission, le Gouvernement risque de mettre ses fonctionnaires en porte-à-faux.

**M. Christian Poncelet, président**, rappelant que les lois de décentralisation avaient prévu, pour tout transfert de compétence, le transfert des ressources correspondantes, a regretté que ce principe n'ait pas toujours été respecté.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a estimé que si certaines collectivités devaient subir une régularisation négative de leurs compensations pour réduction des droits de mutation à titre onéreux, les remboursements correspondants ne devraient pas être excessifs.

Il a fait valoir qu'au bout du compte, le mécanisme mis en place dans la première loi de finances rectificative pour 1995 conduirait vraisemblablement l'Etat à verser à titre de compensation, aux collectivités locales, des sommes supérieures aux pertes effectivement enregistrées.

Prenant la défense du dispositif d'étalement sur trois ans du paiement du solde de la compensation, prévu par l'article 17 du projet de loi de finances pour 1997, il a ajouté que celui-ci lui paraissait acceptable à partir du moment où les départements et les régions bénéficieront à nouveau, à compter du 1er janvier prochain, de recettes calculées à taux plein. Rappelant la compétence du ministre délégué au budget sur cette question, il a cependant souligné le fait que les perspectives du budget de 1998 étaient difficilement compatibles avec le souhait de la commission de concentrer sur cet exercice la fin du paiement du solde de la compensation correspondant à la réduction de 35 % des droits de mutation à titre onéreux.

S'agissant de la progression des valeurs locatives, le ministre a indiqué que l'Assemblée nationale avait adopté un amendement les majorant de 1 % en 1997.

Réagissant aux propos du rapporteur spécial sur la mise en place d'un pacte de stabilité des charges assumées par les collectivités territoriales, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a rappelé que le Premier ministre avait imposé que tout projet de loi ou de décret soit à l'avenir accompagné d'une étude d'impact.

Convenant du fait qu'il fallait certainement apporter des restrictions à l'imagination réglementaire de l'administration, il a cependant fait valoir au rapporteur spécial qu'il existait des exigences minimales en matière de santé publique qui s'imposaient à tous et pas seulement aux collectivités territoriales.

Evoquant le souhait du même intervenant de voir éventuellement repoussés les délais fixés pour le respect des normes environnementales, le ministre a indiqué prendre note de ce souci de plus en plus fréquemment évoqué par les parlementaires, précisant qu'il n'était toutefois pas à même d'apporter dans l'immédiat une réponse sur ce sujet. Rappelant que nombre de ces contraintes techniques procédaient de décisions prises au niveau européen, il s'est cependant déclaré ouvert à la création de groupes de travail.

Le ministre a enfin assuré M. Mercier, rapporteur spécial, qu'il transmettrait à son collègue de l'économie et des finances ses remarques concernant l'application dès 1996 du dispositif permettant aux groupements de communes de bénéficier des remboursements du FCTVA au titre des investissements qu'ils réalisent sur la voirie.

**M. Christian Poncelet, président**, a demandé des précisions sur la situation financière de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales en 1997 et s'est inquiété des perspectives d'un relèvement du taux de cotisation des employeurs en 1998.

Il a souhaité en second lieu connaître l'avis du ministre sur un éventuel assouplissement des règles régissant l'évolution des taux des quatre taxes directes locales.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a certifié, en réponse à la première question, que le prélèvement de 4,5 milliards de francs opéré sur les réserves de l'allocation temporaire d'invalidité permettrait de couvrir intégralement l'an prochain le besoin de trésorerie de la CNRACL.

N'excluant aucune solution, hausse de la cotisation employeur ou diminution de la participation de la CNRACL aux mécanismes de surcompensation, le ministre a estimé qu'il restait un an pour dégager des perspectives à moyen et à long terme de manière à ce que les collectivités territoriales y voient clair dans l'évolution de leurs versements à la caisse.

Abordant ensuite la question du «déverrouillage» des taux, le ministre a indiqué qu'il proposerait lui-même, dans le cadre du projet de loi relatif à l'intercommunalité, des adaptations permettant aux groupements levant une taxe professionnelle d'agglomération de ne plus être dépendants, pour la fixation du taux de cet impôt, des décisions prises par les communes membres pour la fixation des taux des trois taxes ménages.

Il s'est en revanche montré nettement plus réservé à l'égard de tout autre projet d'assouplissement des dispositions régissant l'évolution coordonnée des taux des quatre impôts directs locaux, estimant qu'il convenait de faire attention à ne pas donner le sentiment aux contribuables qu'aucune limite ne sera plus imposée à la hausse de la pression fiscale.

Après cette audition, la **commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'intérieur : décentralisation précédemment réservés, ainsi que ceux de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.**

Enfin, la commission a désigné **M. Alain Lambert, rapporteur général**, comme **rapporteur de 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 européenne** 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 **propositions 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).

La Commission a par ailleurs décidé, en application de l'article 73 bis, dernier alinéa du Règlement du Sénat, de demander à la délégation du Sénat pour l'Union européenne son avis sur les deux propositions d'actes communautaires, E 719 et E 720, qui constituent le fondement de la proposition de résolution transmise à la commission.

**##Mercredi 20 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 tout d'abord procédé sur le rapport de **M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, à l'examen **des crédits du ministère de la culture** dans le projet de budget pour 1997.

**M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, a indiqué que le projet de budget de la culture pour 1997 représentait en dépenses ordinaires et crédits de paiement, un montant de 15,077 milliards de francs, contre 15,532 milliards de francs en 1996, soit une diminution de 2,9 % et un pourcentage du budget de l'Etat de 0,97 %.

Mais si l'on tient compte, a-t-il ajouté, du rattachement au budget de la culture, de la dotation générale de décentralisation relative aux bibliothèques (902,6 millions

de francs), la baisse, à structure constante, avoisine 8 %, la part de ce budget ne représentant plus que 0,90 % du budget général.

**M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué que l'analyse du projet de budget lui inspirait trois motifs de satisfaction, mais aussi deux réserves et un sérieux motif d'inquiétude.

Un premier motif de satisfaction consiste, a-t-il précisé, dans l'effort substantiel consenti en faveur de l'architecture dont les moyens de fonctionnement devraient progresser de 13 %, tandis que leurs autorisations de programme enregistreront une augmentation de 29 %. Les crédits de fonctionnement alloués aux 22 écoles d'architecture bénéficieront quant à eux d'une progression de 26 %.

En second lieu, le rapporteur spécial s'est félicité de la poursuite du rééquilibrage culturel entre Paris et la province. Il a rappelé que les deux tiers des crédits d'investissement du ministère de la culture seraient affectés l'année prochaine à des opérations situées en dehors de la région parisienne, comme le centre d'archives contemporaines de Reims, le centre du costume de scène de Moulins, le musée St-Pierre de Lyon et l'auditorium de Dijon.

**M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, a ensuite relevé, que le centre Georges Pompidou présentait des caractéristiques particulières :

- il a fourni un effort méritoire en matière de gestion puisqu'il finance désormais près de 20 % de ses dépenses avec ses ressources propres, contre 7 % il y a une dizaine d'années ;
- il doit faire face à des dépenses d'entretien considérables et insuffisamment programmées (700 millions de francs sur trois ans, dont 250 millions de francs pour les abords de l'établissement et 460 millions de francs pour la rénovation des bâtiments proprement dits) ;
- il doit être considéré non pas comme une institution culturelle parisienne, mais comme une institution située à

Paris et qui apporte une aide substantielle à la province (dépôts d'oeuvres d'art, assistance technique permanente aux musées des collectivités territoriales...).

**M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, a déclaré que son troisième motif de satisfaction consistait dans la préservation des crédits d'intervention du titre IV en soulignant que ces dotations constituaient un tiers du budget et contribuaient à maintenir l'emploi dans de très nombreux secteurs d'activité du champ culturel.

Le rapporteur spécial a ensuite émis une première réserve concernant non pas le principe du rattachement des crédits des bibliothèques municipales et départementales au ministère de la culture, mais le fait que ce transfert pourrait susciter des critiques quant à «l'astuce» qu'il représente pour rapprocher le budget de la culture du pourcentage symbolique de 1 % du budget de l'Etat.

**M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, a ensuite plaidé contre ce qu'il a appelé «l'abus des transferts» en rappelant que le ministère de la culture avait «bénéficié» depuis deux ans de transferts de compétence à hauteur de 3 milliards de francs, soit 1/5ème de son budget.

Le rapporteur spécial a souligné que s'il approuvait le rattachement du secteur de l'architecture (724 millions de francs) ainsi que celui de la dotation relative aux bibliothèques municipales et départementales (902,6 millions de francs), il jugeait plus discutable le transfert de la cité des sciences et de l'industrie (542 millions de francs) celui de la SEPT/ARTE (265 millions de francs), ainsi que celui des orchestres de Radio-France (357 millions de francs) opéré l'année dernière.

Enfin, **M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, a exprimé sa très vive préoccupation en ce qui concerne le secteur du patrimoine monumental qui voit ses autorisations de programme chuter de 35 %, soit une baisse de l'enveloppe de 570 millions de francs en 1997.

Cette baisse, a-t-il ajouté, fait suite à un gel budgétaire intervenu cet été, pour un montant de 316 millions de francs, soit une réduction de 20 % des crédits. Le montant du dégel arrêté il y a quelques jours ne portant que sur 50 millions de francs, le rapporteur spécial a souligné que l'effet des annulations cumulé avec la baisse des crédits pour 1997 amputerait la capacité d'engagement de la direction du patrimoine de 836 millions de francs, soit une diminution de 50 % du volume des opérations qu'il était prévu de financer.

**M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, a estimé que cette situation ne pourrait être que très partiellement compensée par les mesures d'améliorations de la gestion des autorisations de programme annoncées par le ministre de la culture telles que l'engagement plus rapide des opérations dès la première année (40 % au lieu de 30 %), l'utilisation de reliquats d'autorisations de programme ouvertes antérieurement et la clôture plus rapide des opérations.

**M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, a jugé que plus de 3.000 salariés, soit le tiers de l'effectif du secteur des entreprises de restauration du patrimoine monumental, pourraient voir leur emploi mis en cause par les mesures de restriction budgétaire.

Après avoir souligné qu'il convenait de distinguer les crédits budgétaires ayant une incidence directe sur l'emploi et les autres crédits, le rapporteur spécial a déclaré qu'il convenait de faire prévaloir le problème de l'emploi avant toute autre considération.

En conséquence, il a proposé à la commission d'émettre un vote de sagesse sur les crédits du ministère de la culture dans l'attente de mesures qui viendraient au moins partiellement compenser les effets de la régulation budgétaire.

**M. Denis Badré** a estimé que le projet de budget ne donnait pas au ministère de la culture les moyens de préserver notre patrimoine monumental. Il a souligné que les

restrictions de crédits allaient plus particulièrement porter préjudice au patrimoine bâti privé. Enfin, il s'est inquiété du sort des écoles nationales de musique en refusant l'idée de «formations au rabais» dans le domaine musical.

**M. François Trucy** s'est interrogé sur le sort du musée national de la marine, ainsi que sur les travaux de remise en état du Grand Palais.

**M. Jean-Philippe Lachenaud** s'est élevé contre «l'effondrement prévisible des travaux» concernant le patrimoine monumental privé. Il a ajouté que la création de la fondation du patrimoine ne pourrait en aucun cas constituer un remède à la baisse des crédits budgétaires.

**M. Joël Bourdin** a évoqué la situation difficile de l'école nationale des Chartes et plus généralement du secteur des archives. Il s'est demandé si les mesures de restriction budgétaire allaient affecter les moyens d'intervention des directions départementales de l'action culturelle, ainsi que des fonds régionaux d'action culturelles.

Après s'être interrogé sur le statut de la société des auteurs compositeurs éditeurs de musique (SACEM), il s'est ému du retard pris par notre pays en matière de numérisation.

**M. Michel Moreigne** a estimé que les départements ne seraient pas en mesure de compenser, par leur effort, les baisses de dotation prévues par le projet de budget du ministère de la culture pour le patrimoine monumental.

Il s'est ensuite demandé si les musées des collectivités territoriales seraient affectés par des mesures de restriction budgétaire.

En réponse, **M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, a souligné son plein accord avec les interventions des différents orateurs. Il a notamment déclaré que le transfert du musée national de la marine faisait l'objet d'une étude confiée à M. Jean-François Deniau, que la rénovation du Grand-Palais allait rapidement devenir

prioritaire dès lors que cet établissement était appelé à jouer un rôle important dans l'organisation des cérémonies du 3ème millénaire, que le secteur des archives allait bénéficier d'une augmentation de 143 % de ses autorisations de programme tandis que l'enveloppe des subventions allouée aux musées des collectivités territoriales s'élèverait à 75 millions de francs, soit une augmentation de plus de 7 %, par rapport à 1996.

Après l'intervention de **M. Christian Poncelet, président**, qui a évoqué la possibilité d'une compensation partielle des mesures de régulation budgétaires affectant le secteur du patrimoine monumental, la commission, sur proposition du rapporteur spécial, **a décidé de réserver son vote sur les crédits du ministère de la culture dans le projet de budget pour 1997.**

La commission a procédé ensuite à l'examen des **crédits consacrés au budget du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**, sur le rapport de **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial.**

Après avoir rappelé la diversité des indicateurs susceptibles de rendre compte de l'évolution des concours publics à l'agriculture, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a indiqué que les concours, estimés à 170 milliards de francs par le ministre de l'agriculture, connaîtraient une évolution positive en 1997.

Il a considéré toutefois qu'il serait illusoire de mesurer cette évolution d'une manière convaincante en la résumant à un seul chiffre, compte tenu des incertitudes subsistant tant sur le chiffrage de la dépense fiscale associée que sur les «retours» communautaires.

Le projet de budget – stricto sensu – qui enregistre une baisse de 0,8 %, fait apparaître une maîtrise des dépenses de fonctionnement, une baisse significative des dotations en capital ainsi qu'une croissance des crédits d'action sociale et d'action éducative. Après avoir décrit le détail des modifications de crédits votées par l'Assemblée nationale, le rapporteur spécial a dressé un bilan de

l'ensemble des moyens, tant nationaux que communautaires, consacrés à pallier les effets de la crise connue par la filière bovine. **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a ensuite exposé les grandes orientations du projet de budget soumis à l'appréciation du Sénat.

La priorité en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs est maintenue, l'ensemble des crédits s'inscrivant en hausse de 2,2 %. Les crédits consacrés à l'enseignement agricole s'accroissent certes de 2,6 %, mais dans le même temps, le nombre d'élèves inscrits continue de progresser sur un rythme tendanciel de + 5 à + 6 %, ce qui appelle une réflexion d'ensemble qui devra être conduite dans le cadre de la prochaine loi d'orientation. L'effort en faveur de l'hygiène et de la qualité alimentaires est poursuivi, même si un effort supplémentaire pourrait être consenti au profit des petites et moyennes entreprises du secteur agro-alimentaire effectuant des investissements de maîtrise de la qualité. Enfin, le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole demeure insuffisamment doté alors même que le coût d'ensemble paraît avoir été largement sous estimé.

Le rapporteur spécial a ensuite souligné la nécessité de progresser vers une meilleure connaissance de la dépense fiscale en agriculture et vers une meilleure appréciation de la synergie entre les financements nationaux et les financements locaux en faveur de l'agriculture. Il a décrit le mode de financement du futur service public de l'équarrissage en insistant sur l'impossibilité pour les départements d'y être appelés à contribution. Il a décrit les difficultés rencontrées par le fonds forestier national (FFN) et par les entrepreneurs de la filière bois qui le financent pour partie ; sur ce point, il a jugé indispensable que soient au moins stabilisées les ressources de ce fonds, en décroissance régulière. **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, s'est enfin interrogé sur l'avenir du fonds de gestion de l'espace rural (FGER), dont les missions imprécises et le financement chaotique ne lui ont pas encore permis

de faire la preuve de sa pertinence au service de l'entretien et de la réhabilitation de l'espace rural.

Un large débat a succédé à l'exposé du rapporteur spécial, auquel ont participé **MM. Christian Poncelet, président, Roland du Luart, Denis Badré, François Trucy, Philippe Adnot, Henri Torre et Philippe Marini.**

En réponse aux intervenants, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a précisé la définition du concept d'«estimation des versements de ressources à l'Union européenne affectés à des dépenses agricoles», qui n'était pas celle des «retours» communautaires. Il a indiqué que les modifications de crédits votées par l'Assemblée nationale ne concernaient pas les dotations consacrées aux acquisitions de forêts (nomenclature 61-44-30). Il a rappelé que l'augmentation des crédits alloués à l'office national des forêts (ONF) s'expliquait par les décisions prises l'année dernière par le Parlement en matière de frais de garderie des forêts communales. Il est convenu de l'intérêt de conduire des investigations sur l'effort de recherche dans le secteur agricole et agro-alimentaire ainsi que sur la coordination des différentes procédures et des multiples fonds ayant l'aménagement rural pour objet. S'agissant du fonds de gestion de l'espace rural, il a reconnu que la critique de «saupoudrage» pouvait dans certains cas lui être appliquée, qu'il convenait d'interpréter simplement sa mission afin qu'elle puisse s'exercer, notamment en faveur de la réhabilitation des cours d'eau et de leurs berges. Il a, par ailleurs, estimé que le nouveau prélèvement sur le fonds de roulement du centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) ne devrait pas être de nature à lui créer des problèmes de trésorerie en 1997.

S'agissant du fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE), **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a rappelé que l'Assemblée nationale venait de voter un amendement permettant au FNDAE de financer dorénavant le programme de maîtrise des pollu-

tions d'origine agricole (PMPOA), sans augmentation de la redevance pour 1997, alors que le Gouvernement a annoncé son intention de consacrer 150 millions de francs à cette compétence nouvelle. Après en avoir largement débattu, la commission a estimé qu'il fallait, même en prenant en considération la faible augmentation du prix de l'eau qui en résulterait, évoquer en séance publique la possibilité d'augmenter cette redevance afin de ne pas perturber le financement des programmes départementaux d'adduction d'eau.

Sur la proposition de son rapporteur spécial, la commission a **adopté**, sans les modifier, **les articles 83** (régime de préretraite agricole), **83 bis** (compétences du FGER) et **83 ter** (rapport du Gouvernement sur le PMPOA). Elle a **enfin adopté les crédits du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**.

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, les crédits du **budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)**.

Après avoir décrit l'exécution du BAPSA en 1995 et 1996, première année d'application intégrale de la réforme de 1990 sur l'assiette des cotisations sociales agricoles, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a rappelé les caractéristiques essentielles du projet du BAPSA pour 1997, tant en dépenses qu'en recettes. L'année prochaine, les dépenses totales s'établissent à 87,2 milliards de francs. Elles sont quasiment stables (+ 0,1 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 1996, mais augmenteraient de 1,3 % par rapport aux prévisions de réalisation pour l'exercice en cours. En recettes, les cotisations professionnelles assises sur le revenu d'exploitation enregistreraient une hausse de 4,3 % et la subvention de l'Etat s'établirait à 7,279 milliards de francs (+ 12,9 %).

Le rapporteur spécial a ensuite souligné la nécessité de préserver les spécificités du régime de protection sociale agricole, dont le financement est entièrement bud-

gétisé et dont l'équilibre est garanti par la solidarité nationale. En revanche, il a estimé souhaitable une harmonisation des conditions d'examen du BAPSA et de la loi de financement de la sécurité sociale. **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a jugé souhaitable de clore le débat sur la mesure de la parité de l'effort contributif des exploitants en mettant mieux en lumière les effets de la contribution sociale généralisée (CSG) et ceux de la forte dispersion statistique des revenus des agriculteurs. Il a enfin souligné les progrès sensibles enregistrés depuis 1993 dans la mise à niveau des retraites des agriculteurs et s'est félicité de la désignation d'un parlementaire en mission.

Sur proposition de son rapporteur spécial, la commission a **adopté, sans le modifier, l'article 84 (revalorisation des retraites agricoles de faible montant) ainsi que l'ensemble du projet de BAPSA.**

Enfin, la commission a procédé à l'examen des **crédits de la coopération pour 1997** sur le rapport de **M. Michel Charasse, rapporteur spécial.**

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a tout d'abord indiqué que le budget de la coopération pour 1997 s'élevait à 6,72 milliards de francs, en diminution de 7,8 % par rapport au budget voté de 1996. Il a ajouté que les autorisations de programme demandées atteignaient 2,43 milliards de francs en baisse de 14,5 % par rapport aux autorisations votées pour 1996. Il a indiqué que cette sensible diminution des crédits était la conséquence de trois évolutions : l'achèvement du programme d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA qui se traduisait par une baisse de 22 % des crédits d'ajustement structurel, la poursuite de la politique d'économies en matière d'assistance technique dont les effectifs civils et militaires baissaient de 10 % et l'ajustement à la consommation constatée des crédits destinés à l'aide-projet qui baissaient de 11,1 % en crédits de paiement et de 14,9 % en autorisations de programme.

Evoquant l'évolution des dépenses ordinaires **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a tout d'abord souligné la progression de 2 % des moyens des services principalement sous l'effet de l'augmentation des dépenses de personnel. Il a néanmoins indiqué que des réductions d'emploi étaient prévues : 12 dans les services de l'administration centrale, 9 dans les missions de coopération et 5 dans le réseau des centres culturels.

Puis, il a insisté sur la forte diminution des crédits d'intervention qui, malgré un transfert de 200 millions de francs en provenance du budget des charges communes, diminuaient de près de 13 %. Il a rappelé que cette baisse résultait à la fois de la diminution des crédits d'ajustement structurel et de la réduction des crédits d'assistance technique.

Evoquant ensuite les dépenses en capital **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a indiqué qu'elles représentaient, comme en 1996, 30 % du budget de la coopération et que l'essentiel de ces crédits, c'est-à-dire, l'aide-projet mise en oeuvre par le fonds d'aide et de coopération (FAC) et par la caisse française de développement, diminuait de plus de 12 %.

D'une manière plus générale, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, s'est félicité que certaines dotations soient relativement épargnées par la rigueur budgétaire comme les crédits de formation de stagiaires militaires étrangers ou les crédits des bourses et d'études. Il a, par ailleurs, estimé que si l'on souhaitait poursuivre le redéploiement des effectifs des services à l'étranger, il faudrait peut-être s'interroger sur la nécessité de conserver une mission de coopération à l'île Maurice ou aux îles Seychelles, compte tenu du niveau de vie atteint par ces pays. Enfin, il a regretté l'ampleur de la régulation budgétaire intervenue sur le budget de la coopération en 1997.

Puis **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a précisé que les crédits du ministère de la coopération ne représentaient qu'une partie de l'effort d'aide publique au

développement de la France, dont le total dépassait 41 milliards de francs. Il a souligné que ces dépenses plaçaient la France au 2ème rang des pays donateurs dans le monde, après le Japon, mais avant les Etats-Unis et l'Allemagne. Il a ajouté que, par rapport au PIB, la France se plaçait au premier rang des pays du G7 avec une aide publique au développement de 0,5 % du PIB, loin devant l'Allemagne (0,31 %), le Japon (0,28 %) et les Etats-Unis (0,10 %).

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a ensuite soumis un certain nombre d'observations à la commission.

Il a d'abord indiqué que le dernier rapport public de la Cour des Comptes consacrait une série d'observations aux structures administratives et à la gestion du ministère de la coopération. Il a estimé que certaines de ces observations étaient tout à fait justifiées, en particulier en ce qui concernait la gestion des crédits du FAC. En revanche, il a regretté certaines remarques qui lui paraissaient relever de l'opportunité. Il a fait valoir que le budget de la coopération était un budget politique, au coeur de nombreuses interventions extérieures de la France.

C'est pourquoi il a souligné que si une meilleure coordination et une meilleure efficacité dans la gestion des moyens de l'action extérieure étaient possibles et souhaitables, il n'en demeurait pas moins que le ministère de la coopération devait rester l'interlocuteur privilégié de nombreux pays et le vecteur du maintien de l'influence française dans certaines parties du monde.

Puis, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a rappelé que le budget de la coopération baissait pour la cinquième année consécutive et qu'il lui paraissait difficile d'aller au-delà des nombreuses économies réalisées au cours des derniers exercices. Il a, en particulier, insisté sur le caractère néfaste d'une régulation budgétaire qui remettrait en cause les engagements politiques de la France.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué que la situation économique de nombreux pays du

champ évoluait favorablement grâce aux effets bénéfiques de la dévaluation du franc CFA, de la hausse du cours des matières premières, de l'augmentation des productions agricoles et des exportations, ainsi que des efforts de réduction des déficits publics. Il a précisé que cette meilleure situation permettait la forte décrue des crédits d'ajustement structurel, en particulier des crédits de bonification de prêts. Il a néanmoins souligné la nécessité de rester attentif aux difficultés sociales que pouvaient connaître des pays en phase d'ajustement et qu'à cet égard, le développement des crédits déconcentrés d'intervention, à la disposition des chefs de mission de coopération, permettait de réagir rapidement et utilement.

Puis, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a estimé qu'il serait possible d'améliorer l'efficacité du FAC par l'élaboration d'un règlement financier qui reposerait sur deux principes : que les projets soient réellement prêts lorsqu'ils sont soumis au comité directeur et qu'ils soient soumis à des délais stricts pour leur exécution. Il a ajouté que si de tels délais n'étaient pas respectés et que l'exécution des projets adoptés était trop lente, les crédits concernés devraient pouvoir être annulés et affectés par le comité directeur du FAC à d'autres projets.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a ensuite fait part de son inquiétude sur la façon dont l'aide communautaire au développement était gérée. Il a regretté qu'aucune information ne puisse être disponible sur la manière dont l'aide européenne était répartie et utilisée alors que la France contribuait très largement aux ressources communautaires. Par ailleurs, il a estimé très dommageable que toute la politique d'aide soit mise en oeuvre par les services de la commission sans que l'autorité politique ne puisse intervenir. C'est pourquoi il a proposé que les autorités françaises interviennent auprès des instances européennes pour demander une meilleure transparence dans la gestion de l'aide européenne ainsi qu'une meilleure coordination de cette aide avec les politiques nationales d'aide au développement.

Enfin, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, s'est félicité de la place de la France parmi les pays du G7 en matière d'aide au développement. Il a estimé qu'il fallait maintenir cette orientation tout en respectant deux principes qui lui paraissaient essentiels : préserver l'influence de la France et honorer les engagements et la signature de l'Etat français vis-à-vis de ses partenaires.

**M. François Trucy** a alors remarqué que le budget de la coopération était un budget d'investissement qui permettait d'asseoir le prestige de la France à l'étranger et qu'il était important de le maintenir à un niveau correct, comme il était important de tenir les engagements pris. Il a ajouté qu'il lui paraissait effectivement important de faire une intervention auprès de la commission européenne pour demander plus de transparence dans la gestion de l'aide communautaire.

**M. Jacques Oudin** s'est félicité de l'amélioration des économies des pays africains, en soulignant que l'aide de la France y avait contribué de façon significative. Il a également souhaité plus de transparence dans la politique de coopération européenne. Enfin, il a évoqué le problème des pensions réglées en francs CFA qui avaient subi de plein fouet les effets de la dévaluation.

**M. Emmanuel Hamel** s'est également inquiété des retraits touchant des pensions en francs CFA. Puis il a souhaité savoir ce que représentait la réserve pour opérations exceptionnelles.

**M. Henri Torre** a rappelé que les efforts de la coopération française en Afrique permettaient au moins en partie de limiter les flux d'immigration vers la France. Puis il s'est élevé contre les pratiques de certains représentants de la commission européenne dans les pays du champ.

En réponse aux différents intervenants, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il insisterait dans son rapport sur la manière dont est gérée l'aide européenne et sur le montant de la participation française à cette aide. Il a indiqué qu'il réaffirmerait son souci de

donner plus de poids aux politiques dans sa mise en oeuvre, ainsi que la nécessité d'obtenir une plus grande transparence dans la gestion des crédits.

S'agissant des conséquences de la dévaluation du franc CFA, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a indiqué que la plupart des problèmes avaient été réglés mais qu'il subsistait celui des pensions versées en francs CFA. Il a rappelé que ces pensions étaient le plus souvent gérées par des caisses de retraites privées et locales, ce qui rendait difficile une intervention française, à moins de prévoir une subvention spécifique au budget des affaires sociales. Il a cependant indiqué que le nombre des personnes concernées n'était pas très élevé.

Enfin, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a indiqué que la réserve pour opérations exceptionnelles permettait au Président de la République et au Premier ministre d'intervenir dans des cas exceptionnels ou pour des raisons politiques dans les pays du champ.

La commission a alors décidé de demander au Sénat d'**adopter** les crédits de la **coopération** pour 1997.

Au cours d'une seconde séance, tenue sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean Cluzel, vice-président, et enfin de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a tout d'abord procédé à l'examen des crédits des **comptes spéciaux du Trésor** sur le rapport de **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**.

Dans une intervention liminaire, **M. Christian Poncelet, président**, a souhaité souligner le courage du rapporteur spécial récemment agressé et lui exprimer la reconnaissance de la commission.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a, tout d'abord indiqué qu'en 1997, les comptes spéciaux du Trésor totaliseraient 443,4 milliards de francs de recettes, 442,7 milliards de francs de dépenses et un excédent net de près de 700 millions de francs, alors qu'en 1996 ils présentaient

une situation de déficit à hauteur de 10,8 milliards de francs.

Il a souligné que ce phénomène était partiellement dû à une modification de la structure des comptes puisqu'à structure constante, le solde des comptes aurait été négatif de 2,8 milliards de francs.

Il a indiqué que les prélèvements obligatoires affectés aux comptes spéciaux du Trésor s'étaient beaucoup accrus entre 1990 et 1995, mais que le montant des prélèvements obligatoires versés aux comptes spéciaux du Trésor ne représentait qu'une faible partie de leurs ressources, ce qui venait confirmer que la formule des comptes spéciaux du Trésor permet de financer des dépenses publiques, sans avoir à recourir à due concurrence à des prélèvements fiscaux.

Il a souligné que si, en général, on pouvait observer une certaine logique de financement des opérations des comptes, dans certains cas cette logique était distendue tandis que, dans d'autres hypothèses, une «allergie au prélèvement» pouvait être observée.

Il a alors présenté ses observations sur les comptes d'affectation spéciale. Ayant rappelé que leur volume s'accroîtrait, en 1997, avec 52,3 milliards de francs de dépenses contre 44,6 milliards de francs l'an dernier, il a expliqué que cet accroissement provenait pour une grande partie des créations concernant les comptes spéciaux consacrés au logement mais aussi d'une augmentation des crédits prévus au bénéfice des entreprises publiques.

S'agissant de ce dernier phénomène, il a d'abord rappelé que l'article 43 du projet de loi de finances pour 1997 projetait de fusionner les comptes d'affectation spéciale n° 902-24 et 902-27 et le compte de commerce n° 904-09 en un seul compte d'affectation spéciale intitulé «Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de société».

Ayant indiqué que la mesure ne revenait pas sur la suppression de l'affectation des recettes de privatisations

au budget général, il a fait observer qu'en revanche, elle abolirait les règles de partage du produit des cessions des entreprises publiques entre le désendettement de l'Etat et les dotations en capital aux entreprises publiques telles qu'actuellement posées.

Le rapporteur spécial a alors souligné que les ressources provenant des cessions de titres publics apparaissaient de plus en plus rigides, rappelant qu'en 1995, la loi de finances initiale les avait évaluées à 55 milliards de francs et qu'elles avaient été, en réalité, de 21,09 milliards et qu'en 1996, la prévision qui tablait sur 22 milliards de francs ne devrait être tenue que moyennant la cession décidée en fin de course du reliquat de la participation de l'Etat dans Elf-Aquitaine.

Il a alors indiqué que la prévision pour 1997 s'élevait à 27 milliards de francs et que l'essentiel des produits devrait provenir de l'opération prévue sur France Telecom.

Il a souligné que face à des recettes de plus en plus rigides, les crédits étaient sollicités de manière de plus en plus intensive et que les dépenses réalisées jusqu'à présent en 1996 étaient loin d'épuiser les dépenses auxquelles il devrait falloir procéder.

Il a, par ailleurs, rappelé que les opérations en cours concernant le secteur public se traduisaient, pour certaines, par d'importants besoins de crédits avec la cession de Thomson dans le cadre de laquelle le Gouvernement s'est engagé à recapitaliser la société à hauteur de 11 milliards de francs, l'opération concernant la Société française de production dont le rétablissement de la situation financière supposerait le versement de près d'un milliard de francs, l'engagement pris par l'Etat de racheter pour 2,9 milliards de francs la participation du Crédit lyonnais dans Thomson et les 2,5 milliards de francs nécessaires au financement de la structure de cantonnement des actifs du Crédit foncier de France.

Il a observé que l'estimation des besoins pour 1997 était fortement dépendante des opérations de débudgétisa-

tion observées dans le cadre du projet de loi de finances pour 1997, en particulier dans le cadre du budget du ministère de l'industrie, avec la suppression des concours à Charbonnages de France, au Commissariat à l'énergie atomique et aux opérations de reconversion minière, mais aussi des perspectives d'évolution du secteur public qui concernent surtout Aérospatiale et «Réseau ferré national» et des ambitions d'investissements nourries par l'Etat actionnaire.

Ayant souligné que les estimations fournies pour 1997 manquaient de précision et que les montants retenus pour financer les opérations de redressement du Crédit lyonnais n'étaient pas cohérents avec les provisionnements nécessaires pour anticiper les pertes en capital prévisibles, il a déclaré rejoindre pleinement les inquiétudes exprimées par le rapporteur général sur l'évaluation du niveau des besoins des entreprises publiques et noté que cette inquiétude se justifiait malgré la disparition de tout crédit destiné au désendettement de l'Etat en 1996 et en 1997.

Il a alors évoqué la situation de quelques comptes.

S'agissant du fonds national de développement du sport, il a rappelé que ses missions étaient définies avec un peu d'imprécision et que les prévisions de recettes qui donnaient lieu traditionnellement à une certaine surévaluation étaient désormais plus réalistes.

Il a jugé que seul un examen approfondi permettrait d'évaluer la pertinence de la dépense et sa conformité avec les principes parfois un peu vagues qui sont censés la gouverner et s'est félicité que, sur ce plan, des mesures aient été prises pour améliorer la situation.

Il a enfin salué l'initiative concernant le plan sport-emploi, rappelant qu'elle avait permis de créer en 1996 près de 3.000 emplois et qu'elle constituait une mobilisation intelligente des crédits d'aide à l'emploi.

S'agissant du fonds national de développement de la vie associative (FNDVA), le rapporteur spécial a regretté qu'en dépit des intentions formulées, le doublement sou-

haité des moyens du FNDVA n'ait pas été suivi de mesures budgétaires concernant le compte spécial, ce qui avait obligé à recourir aux crédits budgétaires du ministère gestionnaire pour assurer le respect de l'engagement pris.

Ayant observé que cette situation peu satisfaisante s'était traduite par la mise en place de processus de cogestion d'une partie des crédits du ministère, il a indiqué que la centralisation de la gestion du fonds posait en outre des problèmes récurrents.

S'agissant du fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE), il a rappelé que l'an dernier, afin de préserver le niveau des moyens financiers du FNDAE, le Sénat avait proposé un relèvement de la redevance sur les consommations d'eau et que le Gouvernement avait accepté en conséquence de réviser le montant de cette redevance.

Il a indiqué que l'année prochaine, l'évolution des ressources du compte serait favorable avec une progression de 7,5 % mais que s'agissant des besoins, les premiers enseignements tirés de l'inventaire récemment réalisé montraient que les besoins des collectivités rurales seraient en forte croissance au cours des cinq années à venir.

Il a en particulier souligné les conséquences de l'activité normative de la Commission européenne et indiqué que le coût de la norme européenne en préparation sur la teneur en plomb des eaux destinées à la consommation était d'ores et déjà estimé à 100 milliards de francs.

Il a alors jugé que dans ces conditions, le vote par l'Assemblée nationale d'une disposition étendant les compétences du FNDAE au financement des mesures de prévention des pollutions agricoles posait un problème et qu'il ne paraissait guère envisageable d'étendre le champ des missions du fonds sans lui accorder de nouveaux moyens.

Evoquant le fonds forestier national, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a indiqué que si l'année

1995 avait vu se poursuivre l'effort de consolidation financière du fonds, il était apparu l'an dernier que les évaluations de recettes pour 1996 procédaient d'un optimisme excessif et que le chiffre des réalisations observées au premier semestre semblait d'ores et déjà donner raison aux alarmes exprimées sur ce plan.

Il a déploré que les perspectives pour 1997, pour plus réalistes qu'elles apparaissent, n'en soient pas moins défavorables et a renouvelé le souhait que les moyens de remédier à cette situation soient trouvés au plus vite, insistant sur la rapide dégradation du fonds de roulement de la structure.

Le rapporteur spécial a ensuite analysé les comptes de prêts soulignant que leur charge nette diminuerait de 3,790 milliards de francs en passant de 4.661,7 à 871,1 millions de francs. Il a indiqué que cette évolution viendrait des deux comptes de prêts à l'étranger.

S'agissant du compte de prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France, il a rappelé que si de 1990 à 1992, les dépenses effectuées correspondaient aux crédits autorisés en loi de finances initiale, les dépenses étaient devenues très inférieures aux prévisions entre 1993 et 1995.

Il a alors jugé que le projet de loi de finances pour 1997 tirait les conséquences de cette évolution en fixant à 1 milliard de francs le montant des dépenses du compte pour l'année à venir, ce qui aurait pour effet d'effacer la charge nette du compte qui dégagerait un excédent de 600 millions de francs.

Ayant observé qu'une des raisons importantes de la baisse des dépenses du compte venait du développement des remises de dettes, il a rappelé que le traitement budgétaire des annulations et remises de dettes était variable, une partie étant prise en charge par le budget des charges communes, une autre donnant lieu à un transport aux découverts du Trésor approuvé par le Parlement lors de la loi de règlement.

Il a alors conclu que, soulageant la charge du compte spécial, les annulations de dettes dégradaient en revanche le besoin de financement de l'Etat.

Passant à l'examen du compte de prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la Caisse française de développement, le rapporteur spécial a indiqué qu'il enregistrait une diminution de sa charge nette de 1.040,9 millions de francs.

Ayant rappelé que le compte comportait deux chapitres dont l'un retrace les prêts aux Etats étrangers et l'autre les prêts à la Caisse française de développement, il a observé que la diminution des dépenses du premier chapitre traduisait avec retard la réduction régulière de l'enveloppe annuelle des prêts sur protocoles conclus entre la France et les Etats étrangers dont le montant total avait atteint, en 1995, 5.996,15 millions de francs pour passer en 1996 à 3.350 millions et, en 1997, à 2.900 millions de francs en autorisations de signatures.

Il a expliqué que ces évolutions traduisaient le durcissement des règles internationales d'octroi des aides publiques et les contraintes budgétaires du moment.

Il a indiqué que s'agissant du chapitre retraçant les prêts à la Caisse française de développement, le projet de loi de finances pour 1997 ne lui consacrait aucune dotation spécifique, les dépenses devant être couvertes grâce aux reports de crédits de l'année en cours.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a alors conclu sa présentation en soulignant que l'évolution des comptes d'avances retracée dans le projet de loi de finances était largement «optique».

Il a expliqué que l'évolution provenait de la diminution de la charge nette du compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités territoriales mais que cette amélioration, réelle par rapport aux données de la loi de finances initiale pour 1996, dissimulait une dégradation par rapport aux données réellement observées en 1996.

Il a indiqué que le solde du compte serait en réalité négatif à hauteur de 650 millions de francs contre une prévision de 6,58 milliards de francs de déficit et, jugeant que cette correction très significative devrait être gardée à l'esprit au moment de l'examen des conditions de l'équilibre budgétaire en 1996, il a souligné qu'à son terme, le déficit du compte d'avances s'accroîtrait entre 1996 et 1997, passant de 650 à 2.070 millions de francs.

Evoquant le compte spécial retraçant les actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer, le rapporteur spécial a souligné que les recettes du compte se réduisaient à une vitesse impressionnante.

Expliquant que la chute des recettes du compte provenait pour l'essentiel de la mise en oeuvre du plan de reversement de l'indu à la Banque de France aux termes duquel les instituts d'émission d'outre-mer, dont les bénéficiaires abondent les recettes du compte, devaient rembourser, entre 1995 et 1997, 6,4 milliards de francs.

Il a alors rappelé qu'une fois les effets de la convention avec la Banque de France épuisés, le niveau du solde moyen journalier du compte d'opérations connaîtrait une hausse sensible qui devrait se conjuguer à une amélioration nette des conditions de sa rémunération.

Sur ce dernier point, il a indiqué que le compte d'opérations des instituts d'outre-mer devrait être prochainement inscrit dans les écritures de la Banque de France, les conditions actuelles de son inscription dans les écritures du Trésor ne semblant pas conformes à l'interdiction d'un financement monétaire des découverts du Trésor.

Il a jugé que s'il en résulterait pour l'Etat la perte d'une ressource gratuite, cette modification se traduirait pour les Instituts, et donc pour le compte, par une amélioration des conditions financières de leurs opérations.

Ayant, enfin, estimé que les conditions dans lesquelles les dépenses du compte étaient réalisées n'étaient pas pleinement satisfaisantes, le rapporteur spécial a indiqué qu'il

se proposait d'approfondir ses investigations sur ce point l'an prochain.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a voulu souligner tout l'intérêt d'approfondir l'analyse des prélèvements obligatoires affectés aux comptes spéciaux du Trésor et salué les initiatives prises en ce sens par le rapporteur spécial.

**M. Philippe Adnot** a estimé que l'impact des opérations des comptes spéciaux du Trésor sur le déficit budgétaire et l'endettement de l'Etat devrait être pleinement mesuré et a jugé que les travaux du rapporteur spécial éclairaient la complexité de cette question.

**M. Michel Sergent** a d'abord souhaité savoir si des progrès avaient été réalisés dans le domaine de la lisibilité budgétaire de certains fonds et si le bilan des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales ne devrait pas être actualisé. Il a enfin regretté un défaut de maîtrise des coûts des directives européennes soulignant l'impact considérable de la directive actuellement en cours de préparation sur la teneur en plomb des eaux.

En réponse, le rapporteur spécial a indiqué que notre pays devait s'attacher à mieux peser sur la préparation des textes européens et déploré que la lisibilité budgétaire des comptes spéciaux du Trésor demeure encore faible.

La commission a alors décidé **d'approuver les crédits des comptes spéciaux du Trésor et les articles 42 à 53 rattachés**.

La commission a ensuite examiné les crédits du **budget des charges communes**, ainsi que les **articles 88 et 89 rattachés**, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, en remplacement de **M. Claude Belot, rapporteur spécial**, empêché.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a précisé que le budget des charges communes, ainsi nommé parce qu'il retrace les charges de gestion ou d'intervention qui sont «communes» au budget de l'Etat, devrait représenter

651 milliards de francs en 1997, en progression de 4,6 % . En dépenses nettes des charges de remboursement et dégrèvement d'impôts, a-t-il précisé, les charges communes constituent un quart du budget général de l'Etat.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a souligné que ce volume de dépenses, par ailleurs très diverses, exigeait naturellement un regroupement par grand type d'actions, une présentation par «agrégat» étant proposée par les documents budgétaires qui permettait de réaliser que la progression d'ensemble recouvrait des évolutions extrêmement contrastées.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a d'abord présenté la charge de la dette publique et les dépenses en atténuation de recettes, dont les crédits devraient représenter 503 milliards de francs en 1997, en progression de 3,1 %.

La charge brute de la dette s'élèverait à 250,6 milliards de francs, en progression de + 3 % par rapport au budget voté de 1996, fortement ralentie par rapport à l'année précédente où les crédits avaient progressé de 12,6 %.

Par rapport au montant avancé lors du débat d'orientation budgétaire de juin dernier, la charge nette de la dette diminuerait de 12,5 milliards de francs en raison de la baisse des taux d'intérêt, la réduction du déficit de 4 milliards de francs en 1997 étant encore trop faible pour produire des effets sensibles sur la charge d'intérêts. Compte tenu des mouvements importants opérés dans les collectifs budgétaires de 1995 et 1996, la charge de la dette nette des recettes d'ordre augmenterait, en 1996 comme en 1997, d'un peu plus de 6 % après avoir augmenté de plus de 12 % en 1995.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a rappelé que les dépenses de garanties diminuaient de 22,2 % et s'établissaient à 1,55 milliard de francs, les crédits de garanties à l'exportation restant à peu près stables autour de 800 millions de francs, et qu'enfin, les dépenses en atté-

uation de recettes s'élevaient à 251 milliards de francs, en progression de 3,4 %, en raison d'une forte augmentation des remboursements et dégrèvements sur contributions directes, et d'une diminution des remboursements sur produits indirects.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a ensuite précisé que les crédits des pouvoirs publics progressaient de 2,2 % et atteignaient 4,28 milliards de francs, le budget du Sénat connaissant une augmentation modérée, de 1,6 %.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a présenté les dépenses administratives, qui s'élèvent à 66,7 milliards de francs, en progression de 24,5 %, cette forte augmentation étant due notamment à l'inscription au budget de l'Etat des pensions des agents de France Télécom, + 8,26 milliards de francs, mais aussi à l'inscription d'une provision de 1,5 milliard de francs qui accompagne la prochaine négociation salariale dans la fonction publique.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a précisé que les interventions politiques et administratives atteindraient 1,76 milliard de francs, en progression de 40,9 %, et qu'elles comportaient un chapitre nouveau en 1997, doté d'un crédit de 470 millions de francs destiné à accompagner la future loi de cohésion sociale.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a présenté ensuite les crédits d'action internationale, qui s'élèvent à 3,2 milliards de francs, en diminution de 55,3 %, à cause du rattachement des dons d'ajustement structurel au budget de la coopération, et aussi du ralentissement momentané des versements aux organisations internationales de développement, contrastant avec une très forte augmentation des autorisations de programme les concernant de 25 milliards de francs.

Le rapporteur général a rappelé que les crédits d'action économique progressaient de 8,2 % et atteignaient 61,7 milliards de francs, cette progression étant due aux mesures pour l'emploi et la formation professionnelle, qui

passent de 39,7 à 46,9 milliards de francs, sous l'effet de l'entrée en vigueur du nouveau système d'allégement des charges sociales sur les salaires inférieurs ou égaux à 1,3 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance.

Cette progression globale recouvre également une diminution d'un milliard de francs des dépenses en primes d'épargne logement, compte tenu de l'échéancier des plans, un transfert de 819 millions de francs des soldes de paiement des prêts d'accession à la propriété à partir du budget du logement, et enfin la suppression des 2 milliards de francs de dotation des primes d'épargne populaire, liée à la réforme du plan d'épargne populaire proposée par l'article 80 rattaché

**M. Alain Lambert, rapporteur général, a terminé** la présentation des crédits par les dépenses d'action sociale, qui s'élèvent à 10,14 milliards de francs, en diminution de 5,9 %, les crédits d'indemnisation des rapatriés, notamment, diminuant de plus de 20 %, l'effort budgétaire ayant été concentré sur les trois années précédentes.

**M. Alain Lambert, rapporteur général, a ensuite** présenté les deux articles rattachés au budget des charges communes.

L'article 88 propose une réforme des plans d'épargne populaire, avec un versement de primes anticipé à la 7e année, financé par un provisionnement des sommes destinées aux primes dans le budget de l'Etat au cours des cinq dernières années, qui permettra de faire face à une dépense qui serait de l'ordre de 15 milliards de francs.

**M. Alain Lambert, rapporteur général, a estimé** qu'il s'agissait d'un encouragement à la consommation des ménages, dont le principe devait être approuvé malgré les réserves d'usage sur les entorses apportées aux encouragements à l'épargne.

**M. Alain Lambert, rapporteur général, a ensuite** présenté l'article 89, qui propose, comme chaque année,

une revalorisation des rentes viagères en fonction de la hausse des prix hors tabac.

La commission a alors décidé, sur proposition de son rapporteur, de recommander au Sénat **l'adoption du budget des charges communes** pour 1997 ainsi que des **articles 88 et 89 rattachés**.

Puis, la commission a examiné, sur le rapport de **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, les **crédits de la justice** pour 1997.

**M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a d'abord indiqué que les crédits demandés pour la justice progresseraient, en 1997, de 1,77 %, contre 6,04 % l'année dernière, pour atteindre 23,892 milliards de francs. Il a ensuite relevé que la régulation budgétaire de 1996 avait amputé le budget de 306 millions de francs en dépenses ordinaires, de 215 millions de francs en autorisations de programme et de 15,5 millions de francs en net, l'annulation de 88,5 millions de francs étant compensée par une ouverture de crédits de 73 millions de francs dans le projet de loi de finances rectificative.

Le rapporteur spécial a relevé que ces réductions sont intervenues après un gel décidé au mois de février 1996 portant sur 416 millions de francs en dépenses ordinaires, 406 millions de francs en autorisations de programme et 86 millions de francs en crédits de paiement soit 15 % en crédits de fonctionnement et 25 % en crédits d'équipement.

Quoiqu'il en soit, a-t-il ajouté, la part du budget de la justice dans le budget de l'Etat devrait poursuivre sa très lente progression en passant de 1,506 % en 1996 à 1,511 % en 1997.

**M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a souligné que le projet de loi de finances pour 1997 privilégiait les services judiciaires dont la part relative dans le budget de la justice (44,1 %) augmentait, alors qu'elle s'était réduite, l'année dernière, au profit de l'administration pénitentiaire.

Après avoir rappelé les prévisions du programme pluri-annuel pour la justice, mis en place par la loi de programme du 6 juin 1995 relative à la justice, le rapporteur spécial a relevé que les effectifs de l'administration centrale demeuraient extrêmement stables puisque l'on dénombrera 153 magistrats en 1997 à la chancellerie contre 152 en 1982.

Il a toutefois souligné l'importance des mises à disposition vers l'administration centrale, soit 26 % de l'effectif en 1996.

Le rapporteur spécial a ensuite indiqué que les crédits des services judiciaires progresseraient de 46,6 % en 1997.

Après avoir évoqué les mesures de «repyramidage» dans le corps des greffiers, il a souligné qu'un effort serait exigé des juridictions sur leur dotation de fonctionnement courant : - 1,4 %. Il a également mis l'accent sur la hausse substantielle des frais de justice (+ 7,8 % en 1997) et de la dotation d'aide juridique (+ 11,9 % en 1997).

**M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a précisé que l'achèvement des travaux engagés à Aix-en-Provence et à Béthune, ainsi que l'engagement d'opérations pour les nouveaux palais de justice d'Avesnes-sur-Helpe, Avignon, Bourgoin-Jallieu, Fort-de-France, Narbonne et enfin Pontoise devraient intervenir en 1997.

En ce qui concerne les services pénitentiaires, le rapporteur spécial a relevé que les personnels de surveillance des établissements bénéficieraient de l'amélioration de leur retraite par la «bonification du cinquième», ancienne revendication satisfaite.

Il a encore indiqué que les acquisitions foncières et la poursuite des études pour le plan de construction de 4.390 places de détention ainsi que la poursuite du programme d'ouverture de 1.200 places en centres de semi-liberté seront effectuées l'année prochaine.

Le rapporteur spécial a également relevé que les crédits de services de la protection de la jeunesse enregistre-

raient une progression de 1,5 % après une augmentation de 5,5 % en 1996.

Après avoir souligné que les juridictions administratives étaient elles aussi confrontées au contentieux de masse, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a conclu en estimant que les moyens mis à la disposition de la justice pourraient être considérés comme globalement satisfaisants dans le contexte budgétaire actuel.

Il a néanmoins jugé qu'en dépit de certains progrès, le malaise qui affecte le monde judiciaire ne se résorbait pas, mais s'amplifiait.

Cette situation, a-t-il ajouté, est engendrée par l'incompréhension qui s'aggrave entre les citoyens et leur justice, d'une part, et la justice et les autres composantes de la puissance publique, d'autre part.

Le rapporteur spécial a appelé de ses vœux une réforme profonde des méthodes, mais aussi de l'architecture même de la justice. Il a jugé que la reconstruction nécessaire passait par des réformes du type de celle que Michel Debré fit adopter pour adapter la justice d'alors à la France de 1958.

Au titre des mesures urgentes, le rapporteur spécial a évoqué les solutions retenues par la récente mission d'information de la commission des lois du Sénat pour un traitement spécifique du contentieux répétitif dit «de masse» qui, d'après tous les spécialistes, asphyxie nos juridictions.

Le rapporteur spécial a relevé les lenteurs des services de la Chancellerie pour mettre en application les réformes adoptées par le Constituant ou par la législature : à cet égard, il a évoqué le Conseil supérieur de la magistrature depuis le profond remaniement dont il a fait l'objet en 1993 et en 1994.

Mettant l'accent sur l'indispensable clarification des relations entre les parquets et les juges d'instruction, d'une part, les officiers et agents de police judiciaire,

d'autre part, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a enfin relevé la création, il y a moins de deux ans, au ministère de la justice, d'un bureau de police judiciaire qui constitue l'embryon d'un futur grand service chargé de cogérer avec le ministère de l'intérieur les personnels qui exercent les fonctions de police judiciaire.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, s'est inquiété de la hausse continue de l'aide juridique en se demandant si celle-ci n'allait pas constituer une sorte de «sécurité sociale» de la justice. Il a ensuite, au même titre que le rapporteur spécial, appelé de ses vœux une profonde organisation de la justice en relevant lui aussi certaines lenteurs dans l'application de réformes adoptées par le Parlement.

Il a enfin souhaité que soit mis en place un traitement «externe» du contentieux de masse afin de réduire les délais de jugement.

**M. Maurice Blin** a estimé que la justice d'aujourd'hui était en décalage par rapport aux réalités de la France contemporaine. Il a souligné qu'en 1997 l'effectif de magistrats serait globalement comparable à celui de 1910.

**M. Michel Sergent** s'est demandé si les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, prévue dans le projet de budget pour 1997, seraient suffisants. Il s'est aussi interrogé sur la situation de notre pays au regard du taux de détention préventive.

**M. Emmanuel Hamel**, s'est lui aussi demandé si la France avait accompli des progrès significatifs en matière de détention préventive. Il a en second lieu interrogé le rapporteur sur l'évolution des délais de jugement.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est demandé si les dispositions relatives à l'intégration directe dans la magistrature étaient appliquées dans des conditions satisfaisantes

En réponse, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a jugé que le développement continu de l'aide juri-

dique allait bientôt poser à la justice un problème majeur. Il a ensuite estimé que les contentieux répétitifs devaient faire l'objet d'un traitement spécifique sous le contrôle du juge. Il a enfin relevé que les délais de jugement, tant des juridictions de l'ordre judiciaire que de l'ordre administratif, demeuraient globalement constants depuis un certain nombre d'années.

Puis, sur proposition de son rapporteur, la commission **a adopté les crédits de la justice dans le projet de loi de finances pour 1997** avant d'approuver, à l'unanimité, l'idée du rapporteur spécial d'effectuer l'année prochaine une mission de contrôle budgétaire dans les services des parquets afin de déterminer les causes des pratiques de classement sans suite.

Enfin, la commission a examiné sur le rapport de **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial** les crédits de la **communication audiovisuelle, l'article 58, et les lignes 47 et 48 de l'Etat E annexé à l'article 51.**

Le rapporteur spécial a tout d'abord indiqué que le budget de l'audiovisuel public pour 1997 atteindrait 17 milliards de francs, soit une progression de 1,1 % par rapport à 1996 (+ 200,1 millions de francs) et que le produit attendu des recettes provenant de la publicité s'élevait à 4.248 millions de francs, contre 3.171,8 millions en 1996, dont 4.000 millions de francs pour la publicité, et le solde pour le parrainage. Il a relevé que les ressources du publicité et de parrainage atteindraient, en 1997, 52 % des ressources de France 2 et 33 % de celles de France 3. Il a, par ailleurs, noté que le tarif de la redevance serait maintenu, en 1997, à son niveau de 1996, soit 700 francs pour un récepteur couleur et 449 francs pour un récepteur "noir et blanc". A la lumière de l'expérience des années 1986, lorsque le taux de redevance a été baissé, et 1988, lorsque le taux de redevance a été gelé, il a jugé cette stabilité néfaste pour le secteur public.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial,** a également rappelé que près de 4 millions de foyers français sont exo-

nés du paiement de la redevance audiovisuelle, pour un manque à gagner de plus de 2,6 milliards de francs pour le secteur audiovisuel public.

Il a ensuite indiqué que deux risques d'assèchement menaçaient à moyen terme la redevance audiovisuelle : le risque fiscal, lié à la réforme fiscale qui va augmenter le nombre de personnes exonérées d'impôt sur le revenu des personnes physiques, ce qui va se répercuter sur l'assiette de la redevance, et le risque technique, en raison de l'utilisation croissante de logiciels permettant de visionner des programmes de télévision sur un ordinateur.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a ensuite constaté que la diminution des concours budgétaires à l'audiovisuel public était compensée par une augmentation des ressources publicitaires et des économies importantes.

Il a estimé que le Gouvernement avait commis un double contresens, d'une part, en augmentant les ressources publicitaires, ce qui conduirait le secteur public à aligner ses méthodes sur celles de TF1, alors qu'il eût fallu augmenter les ressources publiques, d'autre part en imposant des mesures d'économies sans réelle cohérence ni perspective d'avenir. Il a ensuite formulé trois réserves sur le budget de l'audiovisuel public en 1997, liées aux perspectives de ressources publicitaires trop optimistes, aux modalités de participation du secteur public au bouquet numérique Télévision par satellite, et aux choix contestables des postes d'économies.

Il a ensuite proposé trois clarifications, tendant à améliorer la présentation des budgets prévisionnels des chaînes publiques, à créer un «jaune budgétaire» pour l'action audiovisuelle extérieure, et à assainir les relations entre l'Etat et l'audiovisuel public.

Le rapporteur spécial a, par ailleurs évoqué les risques qui menacent le secteur public : le siège commun, la renégociation de la convention nationale collective et unique des personnels de l'audiovisuel et l'évolution, au niveau

communautaire, des discussions dans le domaine des nouveaux services de l'information, comme le télé-achat.

Il a, enfin, estimé que trois pièges devaient être évités : un risque de déficit artificiel pour France Télévision, les deux chaînes publiques ayant le choix entre le déficit ou la mise en oeuvre d'une grille éditoriale de médiocre qualité, une trop grande dépendance à l'égard de la publicité, une restructuration de l'action audiovisuelle extérieure qui ne s'accompagnerait pas d'une rationalisation.

En conclusion, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial** a indiqué qu'il réservait son vote personnel jusqu'aux explications du ministre lors de la discussion budgétaire.

**M. Roland du Luart** a déclaré partager les préoccupations du rapporteur spécial relatives à l'évolution de l'assiette de la redevance, compte tenu de la réduction de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a alors rappelé les effets du décret «téléicide» de 1982, qui a rendu automatiques les exonérations de redevance pour les personnes âgées exonérées de l'impôt sur le revenu. Il a jugé cette situation anormale, compte tenu de l'évolution du rôle de la redevance, qui doit permettre aujourd'hui à chaque téléspectateur de participer au rayonnement et à la défense de la culture française dans le monde.

Evoquant le taux de la redevance outre-mer, **M. Roland du Luart**, a interrogé le rapporteur spécial sur l'alignement des tarifs «noir et blanc» et «couleur».

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a rappelé que dans les départements d'outre-mer, la redevance était perçue selon un tarif unique, celui du noir et blanc et que cette réduction résultait d'une lettre ministérielle, datant de 1982. Il a indiqué qu'il proposerait un amendement alignant les conditions de perception et d'exonération de la redevance en métropole et dans les DOM, afin que les populations outre-mer puissent également participer à la défense de l'identité culturelle française.

**M. Roland du Luart** ayant fait remarquer que la suppression du taux «noir et blanc» pourrait simplifier le système de perception, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a indiqué que les coûts élevés de perception de la redevance résultaient essentiellement de la gestion des comptes exonérés et que leur diminution conduirait à améliorer la productivité du service. Il a rappelé, à cet égard, qu'il avait effectué un contrôle sur pièces et sur place au service de la redevance audiovisuelle de Lille, au printemps 1996, et il a jugé que ce service était bien géré. Il a souhaité l'alignement du nombre d'exonération de redevance en France sur les autres Etats européens. Enfin, il a estimé que si cette réforme était conduite, les problèmes de financement de l'audiovisuel public seraient résolus.

**M. René Trégouët** s'est inquiété du projet de fusion entre La Cinquième et la SEPT-ARTE. Il a jugé que les économies demandées au titre de la fusion étaient inégalement réparties et pesaient trop fortement sur La Cinquième. Il a considéré que la fusion entre une chaîne de flux, comme ARTE, et une chaîne de stock, comme La Cinquième, était dommageable, compte tenu de l'originalité de cette dernière dans le paysage audiovisuel français. Il a enfin rappelé que les coûts de production variaient de un à cinq entre les deux chaînes.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a considéré que les économies proposées ne s'inscrivaient pas dans un plan cohérent de management mais avaient été décidées à la lecture de plusieurs rapports, voire de manière forfaitaire. Il a pris l'exemple des coûts de diffusion, la cessation de la diffusion de certaines chaînes sur certains supports conduisant celles-ci à dédommager Télédiffusion de France en lui versant des débits importants. Il a relevé qu'une augmentation des ressources de la redevance en faveur de La Cinquième conduirait à amputer les recettes d'un autre opérateur public.

Rappelant l'économie de la proposition de loi réformant l'organisation de France Télévision, déposée, en juin 1996, par les présidents des groupes de la majorité sénato-

riale, le président de la commission des affaires culturelles et lui-même, le rapporteur spécial s'est prononcé en faveur de la création d'une société «holding» commune à l'ensemble du secteur public, à laquelle pourraient se rattacher la SEPT-ARTE et La Cinquième.

Il a, par ailleurs, estimé que les travaux de la mission d'information du Sénat sur la télévision éducative ne s'étaient qu'imparfaitement retrouvés dans la ligne éditoriale de la chaîne.

Il a enfin rappelé que l'élaboration de la grille diffèrait profondément dans les deux chaînes. Pour la SEPT - ARTE, c'est le groupement européen d'intérêt économique qui a compétence pour la conception générale et la définition de la grille alimentée sur la base du principe de parité entre les deux pôles d'édition ; c'est lui qui en fin de compte choisit le programme mis à l'antenne. Pour La Cinquième, la production est intégralement sous-traitée.

Enfin, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, s'est prononcé pour l'alignement de la politique de programmation de la SEPT sur celle de La Cinquième, la SEPT devant sous-traiter sa production aux autres chaînes publiques françaises, sur l'exemple d'ARTE - Deutschland.

La commission a alors **adopté** les crédits de la **communication audiovisuelle**, l'article 58, lignes 47 et 48 et l'état E annexé à l'article 51.

**Jeudi 21 novembre 1996 - Présidence de M. Christian Poncelet, président**. La commission a examiné, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, les diverses modifications apportées par l'Assemblée nationale à l'issue de la première lecture, au projet de loi de finances pour 1997.

Elle a adopté un article 91 bis nouveau rattaché au budget du commerce et de l'artisanat dont l'objet est de réorganiser et de simplifier le financement de la formation professionnelle des chefs d'entreprises artisanales.

Enfin, la commission a **confirmé ses positions initiales sur l'ensemble des budgets et articles rattachés.**

**Vendredi 22 novembre 1996 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** La commission a procédé, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, à l'examen des **amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1997.**

La commission a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 119 rectifié avant l'article 2, 91, 92, 120, 121 et 122 à l'article 2 (Barème de l'impôt sur les revenus de l'année 1996 et mesures d'accompagnement), 29, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 123, 124 et 125 après l'article 2.

Elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 97, 126 et 239 après l'article 2.

Puis, à l'article 2 bis (Déduction fiscale des souscriptions aux SOFICA), la commission a constaté que les amendements n°89, 127 et 30 étaient satisfaits par ses amendements. Elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 31 après l'article 2 bis.

La commission a ensuite donné un avis défavorable aux amendements n° 128, 129 et 130 après l'article 3, 100 à l'article 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), 149 après l'article 4, 101 et 131 à l'article 5 (Aménagement de la réduction d'impôt accordée au titre des primes d'assurance-vie), 132 et 133 après l'article 5, 102 et 134 à l'article 6 (Aménagement de l'abattement de 10 % sur les pensions) et 103 et 135 à l'article 7 (Application aux indemnités de maternité du traitement fiscal des salaires).

Puis, après l'article 7, elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 36 et donné un avis défavorable aux amendements n° 37, 137, 38 et 39.

La commission a ensuite décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°40, 41, 136 et 234 à l'article 8 (Maintien des conditions d'exonération et d'allègement des impôts locaux pour les ménages) et 42 et 138 après l'article 8.

Puis, elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement pour l'amendement n° 139 à l'article 8 bis (Augmentation de la part de la participation de l'employeur à l'acquisition de titres-restaurant par ses salariés exonérée d'impôt sur le revenu et de taxe sur les salaires) et l'amendement n° 246 après l'article 8 bis.

La commission a ensuite décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 84 après l'article 8 bis, 43, 44 et 140 avant l'article 9, 141 et 82 à 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).

Elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 270 à l'article 9.

Puis, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 45, 142, 143, 255 rectifié et 271 après l'article 9 et 46 et 144 après l'article 9 bis.

La commission a ensuite donné un avis favorable aux amendements n° 240 rectifié après l'article 9 bis et 241 rectifié et 247 après l'article 9 ter.

Puis, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 47, 145 et 256 et, après l'intervention de **MM. Maurice Schumann et Jean-Philippe Lachenaud**, décidé de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 253 et 254 après l'article 9 ter.

La commission a ensuite décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 146, 251 et 272 avant l'article 10.

A l'article 10, (Réduction du taux de la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux travaux de construction de logements locatifs sociaux), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°48, 80, 112 et 147. Puis elle a adopté un amendement tendant à appliquer le régime de TVA à taux réduit aux ventes d'immeubles achevés sous le régime de l'ancien prêt locatif aidé du Crédit foncier de France.

Elle a ensuite décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 34, 49, 111, 148 et 279 après l'article 10.

Après l'article 10 ter, elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements N° 32, 33, 53, 115, 116, 118, 158, 242, 273, 87, 151 et 258 et donné un avis défavorable aux amendements N° 50, 51, 52, 54, 55, 56, 78, 155, 257, 150, 152, 153, 154, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 236 et 237.

La commission a ensuite donné un avis défavorable aux amendements n° 57 et 165 à l'article 11 (Aménagement de la contribution annuelle sur certains logements à usage locatif).

Puis, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°1, 58, 114, 59, 60, 113, 252 et 274 après l'article 11.

A 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), elle a adopté un amendement de précision rédactionnelle puis donné un avis défavorable à l'amendement n° 35.

Après l'article 12, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 28, 178, 259 et 260 et de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 88 rectifié, 166 et 261.

A l'article 13 (Augmentation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune), elle a décidé de donner un avis

défavorable aux amendements n°61 et 167. Puis, elle a adopté un amendement tendant à supprimer la mesure adoptée dans la loi de finances pour 1996 ayant conduit à modifier le régime du plafonnement de l'impôt.

Après l'article 13, la commission a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 168 rectifié, 169, 170, 171, 262, 263, 264 et 275, de donner un avis favorable à l'amendement n° 277 rectifié et de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements N° 243, 248, 265 et 276.

A l'article 14 (Modification des tarifs des taxes intérieures de consommation sur les produits pétroliers et sur le gaz naturel), elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 62, 172, 173, 250, 174 et 175.

Puis, elle a donné un avis défavorable aux amendements n° 104, 105 et 176 après l'article 14, 177 à l'article 14 bis (Aménagement de la taxe due par les titulaires d'ouvrages hydroélectriques), 76 et 179 avant l'article 16, 63 et 180, à l'article 16 (Affectation du produit de la cotisation minimale de taxe professionnelle au budget général de l'Etat) après les interventions de **MM. Michel Charasse, Maurice Schumann, Christian Poncelet, président et Alain Lambert, rapporteur général.**

La commission a ensuite décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 64, 181, 266 et 22 rectifié à l'article 17 (Etalement du paiement du solde de la compensation des pertes de ressources résultant de la réduction des droits de mutation à titre onéreux), 65 et 182 après l'article 17, 183 après l'article 17 ter, 184 à l'article 18 (Compensation des exonérations de taxe professionnelle prévues par le projet de loi relatif au pacte de relance pour la ville), 185 après l'article 18, 186 à l'article 19 (Aménagement du mécanisme de gestion des recettes provenant de l'écrêtement des départements «sur-fiscalisés»), 23 rectifié, 24, 25 rectifié, 26, 27, 81, 187, 188 et 189 après l'article 19, 190 avant l'article 20, 191 à

l'article 20 (Aménagement du mécanisme de compensation de la réduction pour embauche et investissement), 66, 67, 68, 69, 106, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199 et 200 après l'article 20.

Elle a constaté que l'amendement n° 107 après l'article 20 était satisfait par son amendement.

Puis, elle a donné un avis défavorable aux amendements n° 201 avant l'article 21, 202, 203 et 204 à l'article 21 (Régime fiscal des charges exceptionnelles affectant France Télécom), 205 à l'article 22 (Contribution de France Télécom au financement du service public de l'enseignement supérieur des télécommunications), 206 à l'article 23 (Taxes pour la délivrance, la gestion et le contrôle des autorisations nécessaires à l'exercice d'une activité dans le secteur des télécommunications), 70 à l'article 24 bis (Relèvement du plafond pour l'amortissement des véhicules loués), 207 à l'article 24 ter (Suppression du droit de timbre sur les effets de commerce), et 208 après l'article 24 ter.

Puis, elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 249 après l'article 24 ter.

La commission a ensuite décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 71, 85, 209 et 244 à l'article 24 quater (Prélèvement exceptionnel sur les excédents de l'organisme de mutualisation des organismes collecteurs des fonds de la formation en alternance), 86 et 245 après l'article 24 quater, 72, 90, 117, 238, 269, 77, 83, 108, 267, 278 rectifié, 268 et 210 à 223 après l'article 25 et 73 à l'article 26 (Modification des taux de la taxe de sûreté et de sécurité due par les entreprises de transport public aérien).

La commission a ensuite décidé de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 109 et 110 à l'article 27 (Modification du tarif de la taxe de péréquation due par les entreprises du transport public aérien).

Puis, à l'article 28 (Prélèvement exceptionnel sur France Télécom), elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 74, 224 et 225 et de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 79.

La commission a ensuite décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 226 avant l'article 29, 75 et 227 à l'article 29 (Modification de la contribution des organismes collecteurs du 1 % logement au financement des aides à l'accèsion à la propriété) et 228 et 229 après l'article 29.

A l'article 31 (Actualisation des taux de la taxe sur les huiles perçue au profit du BAPSA), elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 230.

La commission a ensuite décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 231 et 232 après l'article 31 et 233 à l'article 32 (Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes).

Puis, la commission a **décidé d'adopter** les **crédits** pour 1997 de la **culture**, du **secrétariat général de la défense nationale** et de l'**aménagement du territoire** dont le vote avait été précédemment réservé.

Enfin, la commission a désigné :

- **M. Philippe Marini**, comme rapporteur de la **proposition de loi n° 741** visant à créer un **plan d'épargne retraite** et de la **proposition de loi n° 1039** créant des **fonds de pension**, sous réserve de leur adoption par l'Assemblée nationale.

- **M. Michel Mercier**, comme rapporteur du **projet de loi n° 3119** relatif à la **zone franche de Corse**, sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale.

- **M. Alain Lambert** comme rapporteur de la **proposition de résolution n° 83** (1996-1997) sur la **proposition de la commission** en vue d'un règlement du Conseil relatif au renforcement de la surveillance et de la coordi-

nation 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 de la **proposition de résolution n° 84** (1996-1997) sur les **propositions de règlement** 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).

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

**Mardi 19 novembre 1996 - Présidence de M. Jacques Larché, président, et de M. Germain Authié, vice-président.** La commission a tout d'abord procédé à l'**audition de M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur, sur les crédits de l'intérieur inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.**

En préambule, le ministre a évoqué la réforme en cours de la police nationale, qui avait donné lieu à une très large concertation avec les personnels intéressés.

Après avoir souligné l'importance du dialogue social ainsi engagé, il a indiqué que la réforme envisagée des cycles de travail permettrait d'améliorer les conditions de la vie familiale et les rythmes biologiques des policiers, tout en assurant une disponibilité et donc une efficacité accrues des services de police, ainsi qu'une mise en conformité avec la réglementation européenne.

Il a ainsi précisé que le cycle de trois jours de travail suivis de deux jours de repos serait abandonné au profit de la mise au point de nouveaux cycles de travail dans le cadre des comités techniques paritaires départementaux et que dans dix départements un cycle de quatre jours de travail suivis de deux jours de repos avait déjà été retenu.

Il a en outre estimé que cette réforme, même si elle perturbait certaines habitudes, serait fondamentale pour l'avenir de la police nationale et l'amélioration de la sécurité.

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur, a ensuite abordé le budget de son ministère proprement dit.**

Au sujet du budget de la police nationale, marqué par une stabilité des crédits d'un montant total d'environ

28 milliards de francs, le ministre a tout d'abord mentionné la création de 305 postes de brigadiers-majors en remplacement des postes de commissaires et d'officiers, dans le cadre de la réforme des corps, ainsi que la création de 300 postes de brigadiers-majors remplaçant un nombre équivalent de postes d'officiers de paix.

Il a également indiqué que les créations de postes d'agents administratifs et techniques, prévues par la loi d'orientation, seraient poursuivies mais qu'en revanche 500 postes de policiers auxiliaires seraient supprimés, compte tenu des difficultés de leur recrutement. A cet égard, il a souligné que le ministère devrait engager une réflexion pour prendre en compte les conséquences de la prochaine disparition du service national.

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a ensuite noté que les crédits de fonctionnement connaîtraient une diminution permise par un effort de rigueur de gestion, mais que l'évolution des crédits d'investissements permettrait pour la première fois d'inscrire en loi de finances initiale les crédits nécessaires au projet Acropol, ainsi que de poursuivre le programme immobilier.

Il a en outre expliqué que l'action sociale serait renforcée, notamment en ce qui concerne le logement ainsi que le soutien médical et psychologique des policiers. A cette occasion, il a fait part de sa préoccupation devant les nombreux suicides constatés parmi les policiers.

Puis, le ministre a brièvement présenté les crédits de l'administration territoriale, précisant en particulier que la suppression des commissions administratives de suspension du permis de conduire permettrait de procéder à des redéploiements d'effectifs.

Enfin, il a souligné la progression de 2 % du budget de la sécurité civile au profit de l'achèvement du programme d'acquisition des nouveaux canadiens. Il a par ailleurs indiqué que des crédits seraient ouverts dans la prochaine loi de finances rectificative afin d'engager un programme

de renouvellement de la flotte d'hélicoptères d'un coût global d'un milliard de francs sur six ans.

En conclusion, **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a exprimé sa détermination à poursuivre les efforts engagés par son ministère, notamment en vue de renforcer l'efficacité de la lutte contre la délinquance et l'immigration irrégulière.

**M. Jacques Larché, président**, après avoir remercié le ministre pour son exposé, a estimé, fort de son expérience de président de conseil général, que l'administration préfectorale fonctionnait assez efficacement pour ne pas nécessiter trop d'augmentations d'effectifs. Il s'est par ailleurs déclaré surpris des difficultés du recrutement de policiers auxiliaires, vu le nombre important des candidatures.

S'agissant de l'administration préfectorale, **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a rappelé qu'un décret du 6 mars 1996 venait de modifier les règles de nomination des préfets pour mettre la fonction préfectorale à l'abri des pressions politiques et lui permettre de s'exercer en toute neutralité.

Sur les policiers auxiliaires, il a précisé qu'actuellement le ministère était saisi de 1,2 candidature pour un poste à pourvoir mais que les critères exigeants de sélection réduisaient nécessairement le nombre des recrutements effectifs.

**M. Paul Masson, rapporteur pour avis des crédits de la sécurité publique**, a estimé que dans un contexte budgétaire difficile, les crédits de la police pour 1997, quoiqu'en quasi-stagnation, préservaient l'essentiel. Il a souligné l'ampleur des mutations auxquelles la police était confrontée, tant du point de vue statutaire que dans ses méthodes de travail, sans qu'il en résulte de dysfonctionnements particuliers. Il a salué à cet égard l'exceptionnelle capacité d'adaptation d'une administration comptant pourtant près de 138.000 fonctionnaires.

Il a approuvé la suppression du système de la cinquième brigade et la réorganisation des cycles de travail, considérant qu'il s'agissait d'une réforme certes peu spectaculaire, mais cependant tout à fait fondamentale.

Le rapporteur pour avis a constaté avec satisfaction que la criminalité avait diminué en 1995 et que le terrorisme avait été jugulé, exception faite en Corse où encore 535 attentats avaient été commis l'année dernière.

**M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, a ensuite interrogé le ministre :

- sur les raisons de la diminution du nombre des faits de trafic de stupéfiants constatés en 1995, alors que les statistiques d'ensemble montraient un développement inquiétant de la drogue en France ;

- sur l'état d'avancement de la convention de sécurité franco-belge, dont l'absence empêchait la levée des contrôles sur la frontière belge en dépit des stipulations de la convention de Schengen ;

- sur la non-publication, deux ans après l'adoption de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995, de plusieurs décrets d'application d'un texte que le Parlement avait pourtant dû examiner dans l'urgence.

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a insisté sur l'action énergique de la police contre le terrorisme islamique -200 personnes étant actuellement incarcérées à ce titre- et contre le terrorisme basque, qui donnait régulièrement lieu à des interpellations, dont encore deux le matin même. En Corse, il a reconnu que les tensions demeuraient vives mais que la police et la justice poursuivaient activement leur action, comme le démontrait l'incarcération en quelques mois de 26 personnes, d'autres interpellations pouvant intervenir prochainement. Il a néanmoins fait observer que la police, loin de pouvoir se contenter de rumeurs, avait pris pour parti de n'agir que sur des dossiers solides comportant des preuves tangibles.

Il a réaffirmé que la lutte contre la drogue demeurait une priorité, la diminution du nombre des trafiquants interpellés en 1995 ne lui paraissant pas significative puisqu'une tendance inverse était constatée depuis le début de l'année 1996.

Le ministre a ensuite indiqué que le maintien des contrôles à la frontière belge était avant tout la conséquence de l'attitude des Pays-Bas en matière de stupéfiants, malgré quelques progrès constatés depuis peu, par exemple l'installation d'un scanner à Rotterdam. Il a assuré que les contrôles seraient maintenus aussi longtemps que la Hollande ne mettrait pas sa législation sur la drogue en conformité avec ses engagements européens, jugeant inconcevable que dans ce domaine les législations nationales des Etats de l'espace Schengen ne soient pas toutes harmonisées.

**M. René-Georges Laurin, rapporteur pour avis des crédits de la sécurité civile**, après avoir rappelé que cette année le Parlement avait adopté deux lois importantes, la première sur les services départementaux d'incendie et de secours, la seconde sur les sapeurs-pompiers volontaires, a déploré qu'aucun décret d'application de ces deux textes ne soit encore paru.

Il s'est félicité de l'inscription au budget 1997 des crédits permettant d'achever le renouvellement complet de la flotte des canadiens, ainsi que de la priorité accordée au renouvellement du parc d'hélicoptères, notant cependant que le financement de cette mesure ne figurait pas dans le projet de loi de finances.

Le rapporteur pour avis a enfin rappelé la préoccupation ancienne, non seulement de la commission mais surtout des maires, quant à la prise en charge du coût des opérations de secours consécutives à la pratique d'activités sportives à risque. En dehors du ski, pour lequel un remboursement pouvait être exigé des personnes secourues, il a souhaité connaître l'état d'avancement de la réflexion à ce sujet.

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a répondu que, s'agissant de la loi relative aux services d'incendie et de secours, quatre décrets d'application étaient en cours de préparation, dont trois seraient publiés avant la fin de l'année et le quatrième, relatif à l'organisation des SDIS, probablement avant mars 1997. Il a ajouté que deux décrets étaient prévus pour l'application de la loi concernant les sapeurs-pompiers volontaires : le premier sur les vacances et le second sur l'allocation de vétérance.

Il a indiqué que les hélicoptères " Alouette " et " Dauphin " de la sécurité civile seraient remplacés à raison d'environ 6 par an par des nouveaux modèles dont le choix serait arrêté en 1997. Il a précisé qu'à cet effet 1 milliard de francs en autorisations de programme et 189 millions de francs en crédits de paiement seraient inscrits en loi de finances rectificative.

Le ministre a enfin souhaité qu'indépendamment de l'extension des dispositions concernant le ski au surf sur neige, les pratiquants des sports à risque soient mieux responsabilisés en assurant le remboursement des frais des opérations de secours. Une très large concertation ayant déjà eu lieu à ce propos, il a jugé souhaitable qu'une décision effective intervienne en 1997.

**M. François Giacobbi** a déploré que contrairement à tous les autres départements métropolitains, la Corse continuât quasi quotidiennement d'être le théâtre d'attentats.

Il a tenu à rendre hommage à l'action du Gouvernement en Corse, empreinte de courage et de lucidité après vingt ans d'erreurs et de laxisme, se demandant toutefois si des moyens suffisants et une stratégie mieux adaptée ne permettraient pas de remédier plus vite au terrorisme dans l'île.

Il s'est déclaré convaincu que certaines maladresses faciliteraient les attentats, par exemple l'absence de sentinelles devant les gendarmeries ou de gardiennage des bâtiments publics la nuit et les jours fériés.

Il a relevé que certaines interpellations spectaculaires n'avaient pas eu les prolongements attendus, en voulant pour exemple les 13 personnes récemment arrêtées à Bonifacio mais dont une seule avait finalement été écrouée. Aussi a-t-il jugé néfaste la pratique des " interpellations télévisées ".

Enfin, il n'a pas exclu que certaines complicités compromettent l'efficacité des pouvoirs publics dans leur lutte contre le terrorisme en Corse.

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a souligné qu'en Corse, partie intégrante de la Nation une et indivisible, la police luttait contre le terrorisme avec la même détermination et les mêmes méthodes que dans le reste du territoire national.

Il a rappelé les moyens considérables déployés dans l'île par la police et la gendarmerie, avec notamment la présence de 1.000 CRS et gendarmes, des détachements permanents du RAID, du Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) et de l'Office central de répression du banditisme (OCRB).

Après s'être déclaré lui aussi opposé aux interpellations télévisées, il a estimé que la vigilance et la coopération de tous les services de l'Etat n'avaient jamais été aussi intenses que depuis deux ans.

Sans contester l'utilité d'une meilleure surveillance des gendarmeries et des bâtiments publics, le ministre a souligné qu'elle représenterait une lourde charge à laquelle les collectivités territoriales concernées devraient sans doute apporter leur contribution, par exemple en assurant le gardiennage intérieur de leurs locaux. Il a par ailleurs fait observer qu'en dépit des consignes de sécurité déjà données aux gendarmes, les mitraillages de gendarmerie, opérations très brèves et totalement inopinées, restaient très difficiles à prévenir.

Pour améliorer la constatation et la répression des attentats, le ministre a indiqué que désormais les agents

du RAID opéraient toujours accompagnés d'un officier de police judiciaire.

Le ministre a enfin insisté sur sa parfaite unité de vues avec le Premier ministre sur le problème corse, assurant que la lutte contre le terrorisme ne se relâcherait pas.

**M. Guy Allouche** est convenu de la diminution depuis deux ans de la criminalité et du terrorisme, notant cependant que les mesures prises en Corse, quoique positives, pouvaient paraître bien tardives.

En revanche, il a estimé que la baisse de l'ordre de 2 % en francs constants des crédits de la police ne justifiait pas les propos optimistes du ministre, pas plus que l'étalement sur sept ou huit ans -au lieu de cinq- de l'exécution de la loi d'orientation. Il a par ailleurs souhaité connaître les perspectives en matière de rénovation du parc immobilier ancien de la police, parfois vétuste.

Le ministre a souligné que dans un contexte de restriction des dépenses publiques, la stabilité en francs courants des crédits de la police -alors que le budget total de son ministère diminuait- traduisait bien la priorité accordée à la sécurité, les efforts demandés cette année à la police n'étant d'ailleurs pas de nature à affecter ses capacités opérationnelles.

S'agissant de la Corse, il s'est refusé à dresser un bilan des responsabilités antérieures ou de l'action des Gouvernements successifs, préférant s'en tenir, pour ce qui le concernait, à sa détermination à lutter efficacement contre les attentats.

Il a enfin signalé que les opérations de rénovation de l'immobilier ancien étaient prises en compte dans les 50.000 mètres carrés de locaux livrés annuellement à la police, considérant à cet égard que depuis quinze ans peu de Gouvernements avaient consenti le même effort.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a déploré le retard pris dans l'exécution de la loi d'orientation relative à la sécurité. Il a par ailleurs demandé au ministre des précisions

sur un incident récent rapporté par la presse, où il aurait été nécessaire d'affréter un hélicoptère pour pouvoir joindre un procureur de la République en vacances dans l'Anapurna.

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, renvoyant aux explications qu'il avait déjà données à ce propos lors d'une séance de questions à l'Assemblée nationale, a confirmé cette information. Il a toutefois souligné que cet incident n'était en rien imputable à ses services mais résultait d'un dysfonctionnement d'un parquet.

En réponse à une nouvelle question de **M. Michel Dreyfus-Schmidt** sur la suppression des commissions administratives de suspension des permis de conduire, le ministre a replacé cette mesure dans le cadre plus général de la rationalisation des services de l'Etat. Il a indiqué que ces commissions n'auraient plus raison d'être à partir de 1997, la totalité du contentieux des permis de conduire devant être confiée aux magistrats. Dans la même optique, il a annoncé la disparition prochaine de l'immatriculation " WW " des véhicules neufs, cette mesure permettant de dégager 100 emplois vers d'autres tâches plus utiles.

**M. Michel Rufin** a déploré le nombre toujours trop élevé des immigrés clandestins, dont beaucoup causaient des troubles de toute sorte à l'ordre public. Il a estimé que la plupart des Français s'interrogeaient à juste titre sur l'action de l'Etat en ce domaine.

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a rappelé l'action énergique du Gouvernement contre l'immigration irrégulière, avec des mesures fortes comme la création d'un nouvel office central, le démantèlement de 34 ateliers clandestins et l'interpellation de 939 employeurs, ou l'organisation de 30 opérations de reconduites groupées.

Il a également évoqué le projet de loi récemment déposé à l'Assemblée nationale en vue de modifier certaines dispositions en vigueur, insistant sur le fait qu'à ses

yeux, la lutte contre l'immigration irrégulière demeurait une priorité essentielle.

Le ministre a alors fait part à la commission d'obligations extérieures qui l'empêchaient de prolonger cette audition, se déclarant néanmoins prêt à revenir devant la commission quand elle le souhaiterait.

**M. Jacques Larché, président**, sensible à cette proposition, l'a très vivement remercié d'avoir consacré autant de temps à cette audition et d'avoir fourni à chaque intervenant des réponses aussi circonstanciées. Il a suggéré aux autres orateurs inscrits de transmettre directement par écrit leurs questions au ministre. La commission et le ministre ont approuvé cette formule.

Puis la commission a procédé, sur l'avis de **M. André Bohl**, à l'examen des crédits consacrés à l'administration territoriale et à la décentralisation inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a indiqué que l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales en 1997 comme en 1996 s'inscriraient dans le cadre du pacte de stabilité qui tel que défini par l'article 32 de la loi de finances pour 1996 devait régir les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales pendant une période de trois ans.

Après avoir précisé que l'effort financier de l'Etat s'élèverait en 1997 à 243,658 milliards de francs, soit une progression de 1,32 % hors fiscalité transférée, laquelle atteindrait 38,835 milliards de francs (+ 0,9 %), **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a fait observer que les règles définies par la loi de finances pour 1996 permettaient ainsi une légère hausse des concours de l'Etat dans un contexte où celui-ci stabilisait ses propres dépenses.

Puis présentant les crédits consacrés à l'administration territoriale, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a indiqué que ceux-ci s'élevaient à 6,3 milliards de francs, soit une progression de 4 %. Il a néanmoins précisé que, déduction faite d'un transfert de crédits de 220 millions de

francs inscrits auparavant au budget des charges communes, cette hausse était limitée à 0,5 %.

Après avoir noté que le programme d'équipement des préfectures et sous-préfectures se poursuivrait en 1997 grâce à une forte progression des autorisations de programme et des crédits de paiement, le rapporteur pour avis a fait valoir que la déconcentration des services demeurait dans le cadre de la réforme de l'Etat un dossier prioritaire. Enonçant les différentes actions entreprises dans ce sens, il a notamment relevé l'objectif de réduire de 10 % les effectifs des administrations centrales et souligné la nécessité de redéfinir l'organisation de ces services. Il a ainsi noté que dans un même département, jusqu'à six services de l'Etat pouvaient s'occuper du problème de l'eau.

Puis, abordant la situation des finances locales, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a rappelé que dans le cadre du pacte de stabilité, l'enveloppe globale des dotations dites actives devait évoluer chaque année, pendant une période de trois ans, à hauteur de l'évolution de l'indice des prix hors tabac. Il a précisé qu'à l'intérieur de cette enveloppe, les règles d'indexation des différentes dotations seraient respectées, sauf pour la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) qui constituait la variable d'ajustement permettant de respecter la norme d'évolution de l'enveloppe globale. Il a néanmoins noté que la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 1996 qui servait de base au calcul de la DGF de 1997 faisait l'objet d'un recalage à la baisse afin de tenir compte des derniers indices connus d'évolution des prix et du produit intérieur brut.

Présentant le bilan de la répartition de la DGF de 1996, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a fait observer que la réforme opérée par la loi du 26 mars 1996 s'était traduite par une forte progression de la dotation de solidarité urbaine, tout en préservant une évolution satisfaisante de la dotation de solidarité rurale et en permettant une augmentation plus significative de la dotation forfaitaire.

Pour ce qui est des perspectives pour 1997, le rapporteur pour avis a précisé que, compte tenu de l'évolution des masses mises en répartition, la dotation forfaitaire pourrait, selon le choix du comité des finances locales, progresser entre 0,63 et 0,69 %. Il a noté que si le besoin supplémentaire de financement de l'intercommunalité s'élevait, comme en 1996, à environ 500 millions de francs, la dotation de solidarité urbaine pourrait progresser de 2,2 % et la dotation de solidarité rurale de 5,5 %.

S'agissant de la DGF des départements, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a rappelé que la loi du 26 mars 1996 avait corrigé les règles du mécanisme de solidarité interdépartementale et que, sur l'initiative de la commission des lois du Sénat, la population prise en compte avait été modifiée afin de tenir compte des recensements communaux complémentaires.

Après avoir exposé les crédits consacrés aux autres dotations inscrites dans l'enveloppe globale du pacte de stabilité, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a précisé que la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors sa fraction " réduction pour embauche et investissement ", progresserait de 1,92 % en 1997. Il a fait observer que le pacte de stabilité se révélait ainsi protecteur pour cette dotation qui, normalement indexée sur l'évolution prévisionnelle des recettes fiscales nettes de l'Etat, aurait dû régresser de 0,61 %.

Présentant ensuite l'évolution des dotations qui n'étaient pas incluses dans l'enveloppe globale du pacte de stabilité, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a notamment indiqué que le taux de compensation forfaitaire au titre du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) serait diminué à 15,36 %, il a noté que ce taux tenait compte, d'une part, du relèvement de 18,6 % à 20 % du taux normal de la TVA et, d'autre part, d'une réfaction de 0,905 % destinée à intégrer la participation de la France au budget de l'Union européenne.

S'agissant de la compensation des exonérations et dégrèvements législatifs, le rapporteur pour avis a rappelé que l'Assemblée nationale avait supprimé les dispositions insérées à l'article 20 du projet de loi de finances qui, réduisant le nombre des bénéficiaires de la fraction " réduction pour embauche et investissement " de la DCTP, aurait eu pour effet d'amputer de 1,6 milliard de francs le montant de cette compensation. Il a par ailleurs rappelé que plusieurs mesures inscrites au projet de loi de finances tendaient à mieux maîtriser le coût pour l'Etat des diverses exonérations et dégrèvements concernant la fiscalité locale.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a alors souligné que dans un contexte budgétaire difficile, le respect des règles fixées pour une période de trois ans par la loi de finances pour 1996 aurait un effet protecteur pour les collectivités locales, non seulement en assurant le maintien des règles d'indexation des principales dotations, mais aussi en autorisant une progression de la DCTP, variable d'ajustement du pacte de stabilité. Il a par ailleurs rappelé qu'aucune augmentation du taux de la cotisation employeurs à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) n'était prévue pour 1997, l'équilibre de cette caisse devant être assurée par l'affectation des réserves du fonds d'allocation temporaire d'invalidité.

Le rapporteur pour avis a néanmoins fait valoir que ces sujets de satisfaction méritaient d'être nuancés. D'une part, il a rappelé que la progression de la DCTP faisait suite aux nombreuses ponctions qui avaient grevé cette dotation au cours des exercices précédents. D'autre part, il a considéré que dans un contexte de contraction de leurs ressources, les collectivités locales étaient en droit d'escompter une relative stabilité de leurs charges, ce que contredisaient les nombreuses charges nouvelles qui leur étaient imposées sans aucune étude préalable.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a fait observer que l'évolution des budgets locaux mettait en évidence

les marges de manoeuvre réduites des collectivités locales qui restaient confrontées aux incertitudes affectant encore trop souvent la prévision de leurs charges. S'appuyant notamment sur l'étude réalisée par M. Joël Bourdin, au nom de l'observatoire des finances locales, le rapporteur pour avis a noté que l'investissement, en régressant de plus de 5 %, avait joué, en 1995, le rôle de variable d'ajustement.

Dans ces conditions, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a fait valoir que la clarification des conditions d'exercice des compétences locales devait demeurer une priorité.

Estimant que cette clarification devait en premier lieu concerner les relations entre l'Etat et les collectivités locales, le rapporteur pour avis a indiqué qu'outre le rapport de M. Joël Bourdin, le rapport établi par M. Paul Girod, également dans le cadre de l'observatoire des finances locales, sur la compensation financière des transferts de compétences, avait mis en évidence l'écart qui s'était créé entre l'évolution respective des ressources et des charges transférées aux collectivités locales. Il a précisé que ce rapport relevait l'existence de charges mal compensées au moment du transfert, et le grand nombre de charges nouvelles non compensées.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a en conséquence estimé que la question des compétences des collectivités locales ne pouvait être envisagée indépendamment de celle de leurs ressources. Il a considéré que la notion de pacte de stabilité ne saurait se limiter à la seule évolution des concours de l'Etat mais devait également couvrir les charges imposées aux collectivités locales.

Puis, estimant qu'une simplification du cadre juridique d'exercice des compétences locales était également souhaitable, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a relevé que la codification de la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales, actuellement en cour de préparation, pourrait être achevée au début de

1998. Il a également souligné que la simplification souhaitée pourrait concerner en premier lieu le régime de la coopération intercommunale.

Enfin, après avoir fait valoir que les collectivités locales devaient pouvoir bénéficier de moyens adaptés en personnel, le rapporteur pour avis a relevé que plusieurs décrets d'application de la loi du 27 décembre 1994 relative à la fonction publique territoriale n'avaient pas encore été pris. Il a donc émis le vœu que l'ensemble des dispositions de cette loi puissent être mises en oeuvre dans les meilleurs délais.

En conclusion, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'administration territoriale et à la décentralisation, inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

**M. Christian Bonnet** a souhaité avoir des précisions sur la dotation " Élu local ". Il a en outre souligné que les différentes dates butoirs prévues pour la mise en oeuvre de certaines réglementations seraient en pratique très difficiles à respecter. Il a donc souhaité une nouvelle réflexion sur des délais.

**M. Robert Pagès**, soulignant les très grandes difficultés des budgets locaux et l'insuffisance des compensations financières des transferts de compétences qui avaient été mises en évidence par le rapport de M. Paul Girod, s'est déclaré défavorable à l'adoption des crédits de la décentralisation inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

**M. Jean-Jacques Hyst**, après avoir indiqué que les départements de la région d'Ile-de-France qui n'exerçaient pas de compétence dans le domaine des transports scolaires apportaient néanmoins une contribution à hauteur de 35 %, a souligné que cette contribution ne faisait pas l'objet d'une compensation.

En réponse, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué que la dotation " Élu local " avait pour objet de compenser pour les petites communes

rurales les charges résultant de l'application de la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

S'agissant des dates butoirs prévues pour la mise en oeuvre de diverses réglementations, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a considéré que l'échéance de 2002 fixée par la loi du 13 juillet 1992 qui interdisait, à compter de cette date, la mise en décharge sans traitement, serait impossible à tenir. Il a estimé que le même problème se poserait pour respecter les prescriptions prévues en matière d'eau et d'assainissement.

Le rapporteur pour avis a en outre souligné les effets de l'insuffisante coordination des services de l'Etat dans la conception et la mise en oeuvre des différentes normes de sécurité.

En ce qui concerne le traitement des ordures ménagères, il a rappelé que l'idée avait été avancée de distinguer la collecte du traitement proprement dit. Il s'est néanmoins déclaré personnellement peu favorable à une telle solution qui aboutirait à mettre en cause le régime de taxe unique.

**M. Christian Bonnet**, soulignant la divergence des doctrines administratives en la matière, a regretté la très grande confusion actuelle.

**M. Jean-Paul Amoudry** s'est pour sa part inquiété des conséquences pour les budgets locaux d'un prélèvement que le Gouvernement entendait opérer sur les ressources des agences de l'eau.

En réponse, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, après avoir rappelé les dispositions législatives qui permettraient aux agences de l'eau de lever une fiscalité propre, a noté que le Parlement n'avait pas été saisi de ce prélèvement.

**M. Philippe de Bourgoing** a considéré que si des normes de sécurité plus nombreuses pouvaient être envisagées dans une situation d'aisance financière, elles

étaient en revanche plus difficiles à mettre en oeuvre dans un contexte économique et budgétaire difficile.

**M. Pierre Fauchon** a regretté la confusion opérée entre le “ théoriquement souhaitable ” et le “ pratiquement possible ” en matière de normes de sécurité. Prenant l'exemple de l'institution de coordonnateurs de sécurité, il a fait valoir que la sécurité des chantiers était une mission qui devait relever naturellement des entreprises.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de **donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'administration territoriale et à la décentralisation, inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997**, dont la commission des finances est saisie au fond.

**Mercredi 20 novembre 1996 - Présidence de M. Jacques Larché, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée**, la commission a procédé à des **auditions sur les droits de l'enfant**, ouvertes à l'ensemble des sénateurs et transmises sur le canal parlementaire.

**M. Jacques Larché, président**, a tout d'abord rappelé que la loi instituant le 20 novembre comme journée des droits de l'enfant résultait d'une proposition du Sénat, dont Mme Marie-Claude Beaudeau avait été le premier signataire et M. Robert Pagès le rapporteur.

Après avoir rappelé l'intérêt constant porté par la commission aux droits de l'enfant, il a estimé que, par-delà leur proclamation, c'était le respect de ces droits, leur reconnaissance au quotidien, qui devaient être pris en compte par le législateur.

Il a mis en avant le rôle essentiel des conseils généraux en ce domaine, les départements consacrant toujours plus de moyens financiers à la protection de l'enfance.

D'une manière plus générale, il a considéré que le problème de l' " enfant victime " était au coeur des préoccupations de l'opinion publique.

Il s'est enfin interrogé sur les causes de l'augmentation des cas constatés de maltraitance et sur le point de savoir si elle résultait d'un accroissement réel de ces cas ou d'une meilleure connaissance des comportements touchant un sujet considéré pendant longtemps comme tabou.

La commission a tout d'abord entendu **M. Bernard Cordier, psychiatre à l'hôpital Foch de Suresnes.**

**M. Bernard Cordier** a mis en avant deux phénomènes sociologiques apparus au cours des dernières années à savoir, d'une part, la place dorénavant consacrée par les médias aux abus sexuels commis contre les mineurs et, d'autre part, la recrudescence des poursuites engagées pour de telles infractions. Il en a conclu que le problème de la pédophilie préoccupait effectivement la société.

Il a fait observer que le développement des techniques de communication, notamment le réseau Internet, et les facilités de déplacement d'un pays à l'autre constituaient des facteurs de nature à aggraver ce problème. Il a indiqué qu'il n'était pas prouvé que le nombre de pédophiles était en augmentation mais qu'il y avait davantage de victimes car ces nouveaux moyens offraient davantage d'occasions à chaque pédophile de passer à l'acte.

Il a jugé inquiétant cet accroissement du nombre de victimes dans la mesure où, même si le phénomène était difficile à appréhender statistiquement, beaucoup d'auteurs d'actes de pédophilie en avaient auparavant été les victimes.

**M. Bernard Cordier** a ensuite fait savoir que tout contact sexuel entre un adulte et un enfant, quand bien même il serait en apparence consentant, créait chez celui-ci un traumatisme, dans la mesure où il n'était pas neurophysiologiquement prêt à une telle relation. Il a précisé qu'un enfant ne pouvait pas oublier un geste équivoque à son égard, même anodin. Il a en conséquence

estimé nécessaire une mobilisation des professionnels, notamment du corps médical, pour s'impliquer davantage dans la prévention de ces comportements.

Evoquant l'extrême diversité de la personnalité des auteurs de tels actes, de leur milieu social et de leur quotient intellectuel, il a estimé impossible de dresser le portrait-robot du pédophile. Il a ajouté que, en l'état des connaissances scientifiques, la pédophilie ne paraissait pas avoir de causes biologiques et que, par conséquent, tout traitement biologique ne pouvait pas supprimer cette aliénation mais seulement freiner son évolution. Il a précisé que les pédophiles n'étaient pas des malades mentaux mais seulement, sauf exception, des personnes atteintes d'une anomalie qui, pour la plupart, pourraient résister à leurs pulsions. Il a en conséquence fait part de son scepticisme sur l'opportunité de prévoir, comme le faisait l'avant-projet de loi, un internement en hôpital psychiatrique.

Il a jugé audacieux de prévoir, comme le faisait également l'avant-projet, une peine de suivi thérapeutique, qui, si elle ne reposait pas sur le consentement de l'intéressé, irait beaucoup plus loin que le dispositif d'injonction thérapeutique existant pour les toxicomanes. Il a ajouté que la France était en retard par rapport à d'autres pays comme le Canada où les médecins sont beaucoup plus sensibilisés à ce problème. Il a estimé également audacieux l'objectif du projet de loi d'impliquer le traitement médical dans l'exécution de la peine.

**M. Bernard Cordier** a indiqué, à côté du traitement biologique, l'existence de traitements dits comportementaux, consistant à annihiler les pulsions sexuelles par un procédé, tel que l'utilisation du courant électrique, destiné à désensibiliser le sujet. Il a jugé cette pratique, appliquée au Canada, comme incompatible avec la culture française, d'autant qu'elle donnait des résultats peu concluants.

Il a fait observer que la castration chimique, appliquée en Allemagne, n'empêchait pas la récidive de manière

absolue. Il en a d'ailleurs montré les limites, le sujet pouvant par exemple en annuler les effets par l'absorption de médicaments à base de testostérone.

Il s'est déclaré partisan du traitement anti-hormonal tout en reconnaissant que celui-ci n'offrait pas non plus de garantie absolue. Il a cependant fait observer que les médicaments nécessaires n'avaient pas reçu l'autorisation de mise sur le marché pour cette utilisation.

Sur le plan éthique, **M. Bernard Cordier** a mis en avant une triple considération.

Il a tout d'abord rappelé que tout traitement devait être subordonné au consentement libre et éclairé de l'intéressé.

Il a ensuite soulevé le problème du respect du secret médical dès lors que, comme l'exigeait l'efficacité du traitement, celui-ci faisait l'objet d'un suivi prolongé et surtout que l'intéressé devait en informer les comités de probation. Sur ce point, il a fait observer que ceux-ci mettaient parfois plusieurs mois avant de tirer les conséquences d'un arrêt du traitement par la personne concernée.

Il a enfin évoqué le risque de dérapages consistant notamment à traiter la pédophilie comme un symptôme de démence et non comme une anomalie.

Il a conclu son propos en estimant souhaitable une meilleure individualisation de la prise en charge pénale de ces personnes.

**M. Jacques Larché, président**, lui ayant demandé si les pédophiles ne regrettaient jamais leurs actes, **M. Bernard Cordier** lui a indiqué que certains d'entre eux pouvaient se sentir coupables.

**M. Nicolas About** a avancé l'hypothèse selon laquelle l'échec des thérapeutiques résulterait du fait qu'elles interviennent après la transgression de l'interdit, alors que le pédophile a déjà acquis une sorte de réflexe pavlovien l'incitant à recommencer.

**M. Bernard Cordier** a partagé cette analyse et a comparé le pédophile au toxicomane en ce qu'il serait la victime d'un phénomène d'accoutumance et en viendrait progressivement à un comportement plus dangereux. Il a illustré son propos en soulignant que beaucoup de pédophiles commençaient par de l'exhibitionnisme puis en venaient à des actes plus graves. Il a cependant fait savoir qu'il avait pu obtenir des résultats satisfaisants avec des personnes qui étaient déjà passées à l'acte.

En réponse à une question de **M. Jacques Larché, président**, sur l'existence éventuelle d'une pédophilie féminine, **M. Bernard Cordier** a indiqué ne pas avoir eu connaissance de plaintes d'enfants contre des femmes, dont la sexualité ne saurait d'ailleurs se comparer avec celle des hommes.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a fait observer que le problème de la pédophilie avait été discuté à l'occasion de l'examen de la loi du 1er février 1994. Il a rappelé s'être considéré à l'époque comme insuffisamment informé sur ce sujet, un seul expert ayant été entendu par la commission. Il a estimé que les nombreuses informations données par le Docteur Cordier confirmaient ce jugement.

**M. Jacques Larché, président**, ayant rappelé qu'un expert entendu par la commission avait considéré qu'un pervers récidivait toujours, **M. Bernard Cordier** s'est inscrit en faux contre cette affirmation.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** l'a ensuite interrogé sur la conduite à tenir face à un pédophile avéré qui nierait des actes devant le médecin.

**M. Bernard Cordier** a estimé que le traitement n'était possible que si le sujet y consentait ce qui supposait au moins une reconnaissance implicite de sa culpabilité.

**M. Michel Rufin** a interrogé le docteur Cordier sur les raisons scientifiques de l'aliénation du pédophile, lui demandant si celle-ci ne pouvait être chromosomique. Il a également souhaité savoir s'il était inconcevable de permettre au juge d'imposer un traitement et si les progrès

scientifiques ne permettaient pas d'espérer la découverte d'une solution efficace.

**M. Bernard Cordier** lui a rappelé que le comportement pédophilique ne résultait aucunement d'une anomalie biologique et n'était pas le symptôme d'une forme de démence mentale. Il a d'ailleurs fait observer qu'une infime minorité de pédophiles étaient déclarés irresponsables sur le fondement de l'article 122-1 du code pénal, relatif aux troubles psychiques ou neuropsychiques ayant aboli le discernement ou le contrôle des actes.

Il a estimé que le juge pourrait prononcer un traitement mais non l'imposer, car la culture des médecins français s'opposait à tout traitement forcé. Il a en revanche jugé réaliste de subordonner la mise ou le maintien en liberté à un suivi médical ou à la castration chimique.

Il a considéré comme improbable la découverte d'un traitement idéal en raison des multiples formes de pédophilie et du fait que, la sexualité étant beaucoup plus fortement ressentie par l'homme que par l'animal, les comportements pédophiles ne disparaîtront jamais complètement.

**M. Guy Allouche** a relevé que la pédophilie pouvait être le fait de personnes appartenant à toutes les catégories sociales. Il a souhaité savoir s'il existait néanmoins un point commun à toutes ces personnes. Il s'est en outre interrogé sur les conséquences du traitement d'un pédophile marié sur ses relations avec son conjoint, tout particulièrement lorsque celui-ci n'est pas informé de ce traitement.

**M. Bernard Cordier** lui a indiqué qu'il n'existait pas à proprement parler de critères communs à l'ensemble des pédophiles mais des catégories de pédophiles présentant chacune un dénominateur commun. Il a cité en exemple la catégorie des anciennes victimes d'actes de pédophilie.

Il a par ailleurs fait observer que, dans la quasi-totalité des cas, les épouses étaient informées du traitement et l'acceptaient.

**M. Jacques Mahéas** s'est félicité de voir désormais aborder publiquement un problème longtemps considéré comme tabou.

Il a constaté que les soins pouvaient être plus ou moins contraignants pour l'intéressé et précisé que la consécration de l'internement psychiatrique comme peine soulevait des interrogations.

Il a souhaité savoir si les conséquences du progrès des communications sur la pédophilie pouvaient être évaluées.

**Mme Nicole Borvo** a demandé s'il existait une relation entre l'augmentation de la pédophilie, à la supposer avérée, et le développement de la permissivité dans la société actuelle.

**M. Nicolas About** a questionné le docteur Cordier sur la réalité de l'affirmation, souvent avancée, selon laquelle les professionnels exerçant auprès d'enfants seraient plus touchés par la pédophilie et sur l'âge à partir duquel l'individu n'était plus considéré comme un enfant.

**M. Robert Pagès** s'est interrogé sur la possibilité d'assurer une meilleure préparation, et donc une meilleure protection, des victimes potentielles et sur la possibilité d'effacer chez un enfant victime d'actes pédophiles toutes les conséquences de ceux-ci.

**M. Bernard Cordier** a fait part de ses doutes sur un éventuel lien entre une plus grande permissivité et l'accroissement de la pédophilie. Il a d'ailleurs fait observer que les psychiatres avaient toujours prôné une plus grande liberté sexuelle.

Il a considéré que le développement des progrès techniques n'avait pas jusqu'à présent eu beaucoup de conséquences en France. Il a cependant fait observer que, dans les pays étrangers, les réseaux multipliaient les possibilités de contacts.

Il a confirmé que les métiers exercés auprès d'enfants étaient davantage touchés par la pédophilie, insistant sur la nécessité de ne pas prendre l'effet pour la cause : les

pédophiles, a-t-il précisé, sont attirés par ces métiers mais ces métiers ne rendent pas pédophiles.

Il a indiqué à M. Nicolas About que, selon l'Organisation mondiale de la santé, la pédophilie supposait que la victime ait treize ans au plus, que l'auteur des faits ait au moins seize ans et qu'il existe entre eux un écart d'âge de cinq années.

Il a estimé possible, et même effective, la préparation psychologique des victimes potentielles estimant toutefois qu'elle ne relevait pas des seuls médecins ou juges mais de tous et notamment des média, vecteur indispensable à une bonne information.

Il a fait observer que l'efficacité des moyens thérapeutiques permettant d'effacer les conséquences de l'acte pédophile chez la victime supposait à tout le moins une coopération de la famille.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a considéré que le développement des réseaux de communication pouvait avoir d'importantes conséquences. Elle a jugé nécessaire de bien informer les enfants, particulièrement dans le cadre scolaire.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **Mme Yvette Bertrand, chef-adjoint de la brigade des mineurs de Paris.**

Après avoir fait remonter son origine à 1934, **Mme Yvette Bertrand** a indiqué que la brigade des mineurs, composée actuellement de 87 fonctionnaires, exerçait des missions de prévention, de protection et de répression, chacune d'entre elles ayant pour objectif la limitation du nombre d'enfants victimes.

S'agissant de la prévention, elle a indiqué que la brigade des mineurs avait pour fonction de réaliser des enquêtes sociales, à la demande du parquet, du juge des enfants ou de sa propre initiative, afin de détecter les enfants en situation de danger ou de pré-délinquance. Elle a précisé que ces enquêtes débouchaient sur un rapport

pouvant conduire au prononcé d'une mesure d'assistance éducative.

Elle a également mis en avant l'attention portée par la brigade des mineurs aux cas d'absentéisme scolaire, ceux-ci traduisant souvent un malaise familial ou social et pouvant à ce titre conduire à une mesure éducative.

Elle a évalué à 2.487 le nombre d'enquêtes réalisées en 1995 par la brigade de Paris.

S'agissant de la protection, **Mme Yvette Bertrand** a indiqué que la brigade disposait d'une permanence destinée à accueillir 24 heures sur 24 les enfants errant dans la capitale. Elle a expliqué que ceux-ci pouvaient s'y présenter spontanément ou y être conduits par un gardien de la paix ou par un particulier.

Elle a précisé que la brigade se livrait alors à une recherche sur la cause de la situation d'errance qui mettait souvent en évidence une pathologie telle qu'une infraction commise contre le mineur ou un malaise familial justifiant une mesure éducative.

Elle a également indiqué que la brigade des mineurs traitait les cas de disparition d'enfants, dont elle a évalué le nombre annuel à 1.500. Elle a précisé que la quasi-totalité des disparus étaient retrouvés dans les 24 ou tout au moins les 48 heures et que tous les enfants disparus en 1995 avaient été retrouvés vivants.

Elle a fait savoir que, après sa disparition, qui résultait le plus souvent d'une fugue, l'enfant était entendu, permettant ainsi souvent de déceler un problème d'origine familial.

S'agissant de la répression, **Mme Yvette Bertrand** a fait observer que la brigade des mineurs connaissait des atteintes à l'exercice de l'autorité parentale, des violences et des agressions sexuelles contre des mineurs. Elle a précisé que la connaissance d'une infraction venait souvent de l'audition de l'enfant mais aussi d'un signalement effectué par un service social ou un médecin scolaire.

Sur le plan statistique, elle a indiqué que, en 1995, la brigade des mineurs de Paris avait traité :

- 171 viols, dont 23 commis par un ascendant et 31 par une personne ayant autorité ;

- 60 agressions sexuelles, dont 17 commises par un ascendant et 39 par une personne ayant autorité.

Elle a ajouté que, pour découvrir les auteurs d'agressions sexuelles commises hors du milieu familial, une cellule était chargée de regrouper des renseignements et de détecter d'éventuelles analogies entre les affaires.

Elle a souligné l'ampleur du travail mené pour lutter contre les agressions sexuelles facilitées par les réseaux Minitel ou Internet et souligné la collaboration entre policiers français et américains pour mieux réprimer le trafic d'images pédophiles en provenance des Etats-Unis.

Elle a conclu son propos en indiquant que la mission de répression de la brigade des mineurs tendait à devenir prédominante.

**M. Jacques Larché, président**, a demandé s'il était fréquent de découvrir qu'un enfant disparu puis retrouvé avait subi des actes de maltraitance lors de sa fugue.

**Mme Yvette Bertrand** lui a répondu par l'affirmative, précisant que la fugue nécessitait la recherche de lieux d'hébergement et de nourriture et pouvait donc conduire le mineur à accepter des invitations sans réfléchir aux conséquences ou à se livrer à la prostitution.

**M. Jacques Larché, président**, lui a ensuite demandé si les agents de la brigade des mineurs recevaient une formation particulière pour l'entretien avec des enfants.

**Mme Yvette Bertrand** lui a répondu que cette formation était en effet assurée, soit par la brigade elle-même, soit dans le cadre de séminaires.

**M. Guy Allouche** a demandé quelle était l'origine sociale des enfants suivis par la brigade et si beaucoup d'entre eux étaient d'origine étrangère.

Constatant que la barrière linguistique pouvait fragiliser l'enfant, **M. Nicolas About** a souhaité savoir si on relevait une part importante d'étrangers parmi les victimes.

**Mme Yvette Bertrand** a fait observer que la majorité des enquêtes sociales s'effectuaient dans des familles d'origine étrangère en raison de leur plus grande fragilité économique. Elle a en revanche estimé que, d'une manière générale, les enfants étrangers n'étaient pas davantage que les autres victimes d'abus sexuels.

**M. Michel Rufin** a demandé à Mme Yvette Bertrand son sentiment sur l'évolution de la délinquance juvénile et l'augmentation du nombre des infractions sexuelles.

**Mme Yvette Bertrand** a estimé difficile de se prononcer sur l'évolution de la délinquance juvénile en général dans la mesure où la brigade des mineurs était appelée à traiter des enfants en tant que victimes.

Elle a en revanche mis en avant l'importante augmentation de la délinquance sexuelle en 1995, cette tendance paraissant se confirmer en 1996. Elle a précisé qu'une part importante de ces infractions était le fait de mineurs à l'encontre d'autres mineurs.

**M. Robert Pagès** a demandé à Mme Yvette Bertrand si la brigade des mineurs de Paris disposait de suffisamment de moyens et s'il existait des structures équivalentes en province.

**Mme Yvette Bertrand** a jugé les effectifs de la brigade insuffisants pour mener au mieux sa mission de répression.

Elle a fait part de l'existence en province de services spécialisés dans le traitement des enfants victimes sans qu'ils constituent à proprement parler des brigades de mineurs comparables à celle de Paris.

**M. Guy Allouche** l'ayant interrogé sur ce sujet, elle s'est déclarée favorable à l'enregistrement audiovisuel du premier entretien avec l'enfant.

**Mme Nicole Borvo** s'est inquiétée des liens entre la brigade des mineurs et l'école pour mettre en place une politique efficace de prévention.

**Mme Yvette Bertrand** lui a indiqué que la brigade avait des interlocuteurs dans les établissements scolaires.

**M. Jacques Larché, président**, a estimé que, si les choses évoluaient favorablement, il y avait eu longtemps une certaine réticence du milieu scolaire pour informer en temps utile le service de police.

**Mme Yvette Bertrand** a approuvé ce point de vue soulignant que l'institution concernée voulait souvent régler elle-même les problèmes.

La commission a ensuite entendu **M. Jean-Louis Sanchez, délégué général de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée**.

**M. Jean-Louis Sanchez** a insisté sur les difficultés pour appréhender le phénomène de la maltraitance et son évolution. Il a estimé qu'un recensement sur la base des signalements effectués par les conseils généraux constituait un angle d'étude satisfaisant et permettait d'évaluer, sinon le chiffre exact de la maltraitance, du moins son évolution. Il s'est félicité du concours apporté par certains départements, dont celui de Seine et Marne, à cette étude.

Il a mis en avant une augmentation indiscutable du phénomène de maltraitance qui avait touché 20.000 enfants en 1995, soit 18 % de plus qu'en 1994. Il a cependant relativisé cette augmentation en ce qu'elle pouvait s'expliquer en partie par une meilleure connaissance des cas de maltraitance.

Évaluant à 22 % l'accroissement en 1994 des cas d'abus sexuels, il a estimé que celui-ci résultait largement d'une meilleure dénonciation de ces actes, elle-même due à un effort de sensibilisation des victimes et des familles.

Il s'est en revanche inquiété de la hausse de 25 % des cas de violences physiques et de négligences graves contre des enfants dans la mesure où les chiffres de ces comportements, repérés par des personnes souvent extérieures à la famille et rarement par une plainte de la victime, dépendaient moins des campagnes de sensibilisation. Il a expliqué leur augmentation par les graves difficultés auxquelles se trouvaient confrontées certaines familles dans un contexte de crise économique.

Il a annoncé que les causes de cette évolution de la maltraitance devraient être mieux connues en 1997. Il a cependant mis en avant l'efficacité du repérage comme facteur du système français de protection de l'enfance qu'il a considéré comme l'un des plus performants des Nations développées.

**M. Jean-Louis Sanchez** a ensuite insisté sur les efforts réalisés par les départements dont la participation financière à la protection de l'enfance était passée entre 1989 et 1994 de 16 à 23 milliards de francs, alors même que des doutes avaient été émis sur l'intérêt que les conseils généraux pourraient porter à ce problème.

Il a cependant mis en lumière certains aspects négatifs de cette politique, à savoir :

- le coût excessif des prestations, évalué à 220.000 F par an et par enfant pour l'hébergement et à 91.000 F pour le placement familial ;

- la diminution relative du recours au placement familial et l'augmentation du recours à l'hébergement ;

- la tendance à la " juridiciarisation " des mesures, celles-ci étant prononcées à hauteur de 83 % par le juge en 1992 contre 62 % en 1982.

Il a en conséquence estimé nécessaire de moderniser le système français de protection de l'enfance, afin notamment de le rendre moins coûteux. Sur ce point, il a précisé que le coût de l'action sociale ne cessait de s'accroître à un rythme supérieur de 6 % à celui de l'inflation.

**M. Jacques Larché, président**, a confirmé cette analyse. Citant en exemple le département de Seine-et-Marne, pour lequel la protection de l'enfance représentait environ 350 millions de francs par an, il a estimé que ce budget ne pourrait croître indéfiniment.

**M. Michel Rufin** a demandé à **M. Jean-Louis Sanchez** son avis sur les unités à encadrement éducatif renforcé (UEER) ainsi que sur les lieux de vie, ceux-ci consistant à accueillir des jeunes en milieu rural et à les faire participer à la vie quotidienne de la population.

**M. Jean-Louis Lorrain** a souhaité savoir dans quelle mesure les élus n'étaient pas responsables d'éventuels incidents lorsqu'ils n'avaient pas répondu financièrement à tous les besoins.

**M. Guy Allouche** a demandé les raisons du recul du placement familial.

**M. Jean-Louis Sanchez** a fait observer que le placement familial avait longtemps été considéré comme insuffisamment organisé et mal encadré. Il a estimé que ce déficit d'organisation avait justifié le recours à l'hébergement, considéré comme mieux adapté à la prise en charge des jeunes. Il a cependant estimé que la raison principale de cette évolution tenait au souci d'éviter la destabilisation de l'hébergement collectif dans la mesure où un moindre recours à celui-ci aurait dû entraîner une réaffectation des personnels.

S'appuyant sur les travaux de l'Inspection générale des affaires sociales, il a souligné que, à handicap identique, un enfant pris en charge dans le cadre du placement familial avait plus de chances de se socialiser qu'un enfant placé en hébergement collectif.

Il s'est déclaré plutôt favorable à la pratique des lieux de vie mais réservé sur les UEER, plus contraignants et fort coûteux.

Afin d'assurer une participation effective des collectivités locales, il a appelé de ses vœux une meilleure collaboration entre les villes et les départements.

La commission a ensuite entendu une communication de **M. Michel Rufin** sur son rapport au Premier ministre : " Protection judiciaire de la jeunesse et délinquance juvénile ".

Après avoir remercié le président Jacques Larché pour l'organisation des auditions, **M. Michel Rufin** a estimé que cette initiative traduisait le souci de la commission de participer activement à la mise en oeuvre d'une loi pour le vote de laquelle elle avait joué un rôle moteur. Il a salué les efforts de Mme Marie-Claude Beaudeau, premier signataire de la proposition de loi tendant à instituer une journée nationale des droits de l'enfants, pour parvenir à l'adoption définitive de ce texte.

Reprenant les termes de M. Robert Pagès, rapporteur au Sénat de cette proposition, il a fait observer que le Parlement avait ainsi souhaité le rappel régulier des droits de l'enfant en tant que jeune être humain et citoyen en devenir.

Il a indiqué que sa communication concernerait plutôt l'enfant en tant que citoyen en devenir puisqu'elle traiterait de certains moyens pour le sensibiliser aux règles de la vie sociale, et lui faire prendre conscience de l'existence d'interdits.

**M. Michel Rufin** a ensuite rappelé les objectifs assignés à sa mission par le premier ministre, à savoir, d'une part, dresser un état des lieux de la situation de la protection judiciaire de la jeunesse confrontée au développement de situations d'exclusion et, d'autre part, informer le Garde des sceaux de ses réflexions sur les perspectives et les pistes d'optimisation de l'action de cette administration. Il a indiqué avoir à cette fin remis un rapport de mission comprenant une présentation des textes en vigueur, un état des lieux sur la protection judiciaire de la jeunesse et des propositions.

S'agissant des textes en vigueur, **M. Michel Rufin** a tout d'abord évoqué l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, rappelant qu'elle privilégiait l'éducatif sur le répressif et confiait un rôle clé au juge des enfants.

Il a par ailleurs insisté sur le fait que la protection judiciaire de la jeunesse avait également vocation à intervenir au titre de l'assistance éducative pour assurer la protection de l'enfance en danger, indépendamment de la commission d'une infraction. Sur ce point, il a mis en avant le rôle essentiel des départements, chargés d'assurer la prise en charge financière de l'assistance éducative, le président du conseil général ou son représentant devant saisir l'autorité judiciaire dans certaines hypothèses telles que les mauvais traitements à enfant ou le refus injustifié par la famille de toute intervention du service d'aide sociale.

Parmi les mesures éducatives susceptibles d'être prononcées par le juge des enfants à l'égard d'un jeune en danger, il a distingué celles s'exécutant dans le milieu naturel de celui-ci, et consistant notamment à apporter aide et conseil à la famille, de celles consistant à retirer le mineur de son milieu en le confiant à une autre personne, à un établissement sanitaire ou d'éducation ou à un service de l'aide sociale à l'enfance.

**M. Michel Rufin** a ensuite présenté l'état des lieux sur la situation de la protection judiciaire de la jeunesse dressé dans son rapport.

Sur le plan quantitatif, il a indiqué que la protection judiciaire de la jeunesse avait pris en charge 131.086 jeunes en 1994, dont près de 80 % par le secteur habilité, se répartissant en trois catégories : 14.176 délinquants, 111.908 mineurs en danger, 5.002 jeunes majeurs. Il a précisé que dans près de 80 % des cas, ces jeunes avaient fait l'objet d'une prise en charge en milieu ouvert.

Sur le plan qualitatif, il a fait savoir que la centaine de personnes rencontrées et les nombreux déplacements

effectués dans le cadre de sa mission lui avaient permis de dresser un triple constat.

En premier lieu, il a considéré que la protection judiciaire de la jeunesse exerçait ses missions dans un contexte difficile et complexe dans la mesure où elle devait relever des défis -tels que la lutte contre l'exclusion ou la prévention de la toxicomanie ou d'une délinquance plus violente- sans pouvoir s'appuyer comme avant sur des auxiliaires traditionnels, à savoir la famille et l'école. Celles-ci lui ont, en effet, paru traverser une crise liée notamment, pour l'une, à l'augmentation des familles monoparentales et, pour l'autre, à la violence scolaire.

En deuxième lieu, **M. Michel Rufin** a qualifié la protection judiciaire de la jeunesse d'administration fragile et méconnue. Il a expliqué ce constat par les nombreuses mutations auxquelles elle avait dû s'adapter -et notamment la décentralisation- et par les inquiétudes des personnels, liées à la montée de la violence dans les établissements. Après avoir rendu hommage au travail accompli par ces personnels, il a fait observer que ces inquiétudes touchaient plus particulièrement les femmes, de plus en plus nombreuses au sein de la protection judiciaire de la jeunesse et qui constituaient 75 % de la dernière promotion d'éducateurs.

En troisième lieu, il a mis en avant l'extrême diversité des modes de prise en charge. Sur ce point, il a souligné le caractère plus ou moins contraignant des mesures susceptibles d'être prises à l'égard d'un jeune. Il a regretté la tendance à opposer mesure éducative et sanction pénale, estimant que la seconde, loin d'être un désaveu de l'action des éducateurs, pouvait se révéler un nécessaire instrument de l'action éducative.

Puis, **M. Michel Rufin** a résumé les propositions contenues dans son rapport de mission, insistant, d'une part, sur l'intervention judiciaire et la prise en charge des mineurs et, d'autre part, sur les moyens de la protection judiciaire de la jeunesse.

S'agissant des modes d'intervention judiciaire et de prise en charge des mineurs, il a tout d'abord estimé souhaitable d'assurer un traitement systématique et rapide de la primo-délinquance afin d'endiguer le développement d'un sentiment d'impunité. A cette fin, il s'est déclaré partisan de la généralisation d'une expérience conduite par le tribunal pour enfants de Bobigny consistant à confier à d'anciens fonctionnaires ou magistrats, dits délégués du procureur de la République, le soin de recevoir un primo-délinquant et ses parents pour rappeler au premier les dispositions de la loi pénale et faire prendre conscience aux seconds de leurs responsabilités.

Il a par ailleurs appelé de ses vœux la création de groupes de traitement de la délinquance juvénile, faisant également l'objet d'une expérience à Bobigny, dont le rôle est de résoudre des difficultés rencontrées sur un lieu particulier, tel un établissement scolaire, en réunissant, autour du procureur de la République, les représentants de la commune, du conseil général, de l'Education nationale et des services de police et de gendarmerie.

Il a également indiqué avoir proposé de faciliter l'intégration des jeunes d'origine étrangère par une meilleure formation des professionnels à leur culture d'origine ainsi que le développement d'actions communes entre la protection judiciaire de la jeunesse et le secteur psychiatrique.

**M. Michel Rufin** a ensuite abordé les propositions de son rapport concernant les moyens de la protection judiciaire de la jeunesse et plus particulièrement les moyens en personnels. Il a ainsi indiqué avoir proposé :

- de se doter d'un statut de directeurs de la protection judiciaire de la jeunesse conforme à leurs responsabilités, c'est-à-dire correspondant à celui des autres agents de l'Etat exerçant des fonctions similaires ;

- de simplifier la gestion des dix-huit corps de la protection judiciaire de la jeunesse, notamment en fusionnant certains d'entre eux, afin d'obtenir une plus grande sou-

plesse dans la gestion des personnels et d'offrir à ceux-ci plus de perspectives de mobilité ;

- de procéder, pour les agents de catégorie C, à des concours communs à l'ensemble du ministère de la justice. Après avoir précisé que, actuellement, chaque direction organisait ses propres concours pour des catégories de personnels identiques, il a estimé que des concours communs présenteraient le triple avantage d'améliorer les choix d'affectation des lauréats, de réduire en conséquence les risques de refus de poste et de diminuer les coûts de recrutement par la réalisation d'économies d'échelle ;

- de placer plus en amont dans le déroulement de la formation initiale des éducateurs les premiers stages pratiques afin de mettre plus tôt les futurs éducateurs en contact avec les jeunes gens ;

- de prendre en compte les difficultés inhérentes à la fonction d'éducateur, par définition au contact d'adolescents difficiles. Dans cette perspective, **M. Michel Rufin** a souhaité une meilleure préparation des personnels à la prévention et à la maîtrise des phénomènes de violence dans les établissements.

En conclusion de cette séance d'auditions, le **président Jacques Larché** a félicité l'ensemble des intervenants pour la très grande qualité de leurs propos.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi sous la présidence de **M. Michel Rufin, secrétaire**, la commission a procédé, sur le rapport de **M. Jean-Marie Girault**, à l'examen des **amendements 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.

La commission a émis un avis favorable aux amendements n°s 26 rectifié et 27 rectifié présentés par M. Daniel Millaud et M. Pierre Lagourgue, tendant à insérer deux articles additionnels après l'article 2 afin, pour le premier, d'assouplir la réglementation relative aux loteries applicable en Polynésie française en modifiant la rédaction de l'article 9 de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries, inséré par l'article 7 de l'ordonnance n° 96-267 du 28 mars 1996 et, pour le second, de préciser la réglementation sur les jeux de hasard applicable dans ce territoire, en proposant une nouvelle rédaction de l'article 6 ajouté à la loi du 12 juillet 1983 par l'article 8 de cette même ordonnance.

**Jeudi 21 novembre 1996 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** La commission a tout d'abord procédé à la **nomination de M. Christian Bonnet** comme **rapporteur** pour la **proposition de loi organique n° 42 (1996-1997)** de M. Joseph Ostermann relative à l'**actualisation de certaines dispositions de l'article L.O. 133 du code électoral.**

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Paul Masson**, à l'**examen** pour avis des **crédits** de la **police** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997, dont la commission des finances est saisie au fond.

En introduction, **M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, a tenu à souligner que la police avait connu en deux ans une profonde mutation initiée par la loi d'orientation sur la sécurité -tant sur le plan statutaire que dans ses méthodes et ses rythmes de travail- sans qu'il en résulte de dysfonctionnement, démontrant à cet égard une capacité d'adaptation dont sans doute peu d'administrations, même plus légères, pourraient faire preuve. Il a ajouté que ces réformes avaient été menées en étroite concertation avec les organisations syndicales.

Le rapporteur a ensuite examiné l'évolution des principaux facteurs d'insécurité, notant qu'ils étaient globalement orientés à la baisse depuis deux ans.

Il a ainsi indiqué que la criminalité et la délinquance avaient régressé de 6,5 % en 1995, la même tendance étant constatée au premier semestre 1996. Il a toutefois signalé que certaines infractions demeuraient en hausse, notamment la délinquance de proximité et la délinquance violente sur la voie publique. Il s'est par ailleurs déclaré très préoccupé par l'augmentation constante de la délinquance des mineurs depuis plusieurs années, avec une tendance à la radicalisation. Ainsi a-t-il noté que 16 % des personnes mises en cause en 1995 étaient des mineurs, avec des taux beaucoup plus élevés pour certaines infractions, par exemple les vols avec violences sur la voie publique (41 %).

Le rapporteur pour avis a pareillement constaté qu'après les vagues d'attentats de 1995, le terrorisme islamiste avait disparu en 1996. En revanche, il a déploré la persistance d'attentats en Corse, où l'action des pouvoirs publics avait jusqu'à présent manqué de lisibilité et donné des résultats peu probants. Il a souhaité que la ferme résolution du Gouvernement à remédier au problème corse produise les effets escomptés.

S'agissant de la drogue, le rapporteur pour avis a souligné la fragilité des statistiques, la tendance générale demeurant néanmoins à la hausse. Dans cette optique, la diminution du nombre des saisies ou des interpellations de trafiquants en 1995 lui a paru peu significative.

Le rapporteur pour avis a rappelé que la politique hollandaise des stupéfiants continuait de poser de graves interrogations aux Etats de l'espace Schengen et qu'elle était la cause du maintien des contrôles sur la frontière franco-belge. Il a dénoncé les effets pernicioseux du " tourisme de la drogue " dans les départements du nord, notamment, où beaucoup de jeunes gens allaient réguliè-

rement s'approvisionner en Hollande en vue de leur consommation ou d'un trafic rémunérateur.

Il a estimé que les Etats d'Europe n'auraient pas la capacité de lutter efficacement contre la drogue tant qu'ils n'auraient pas adopté une politique commune claire à ce sujet.

Le rapporteur pour avis a ensuite constaté une nouvelle dégradation en 1995 du taux d'élucidation (32 %), qui expliquait en large part les non-dépôts de plainte, en fort accroissement. Il a d'autre part déploré le classement par les Parquets de beaucoup d'affaires élucidées -45 % ou plus dans certains Parquets- faisant siennes à ce sujet les conclusions de MM. Charles Jolibois et Pierre Fauchon dans leur récent rapport d'information sur les moyens de la justice. Le rapporteur a souligné que ces classements, outre qu'ils décourageaient les policiers, finissaient par jeter un discrédit sur deux des missions régaliennes les plus fondamentales de l'Etat, la police et la justice.

Le rapporteur pour avis a enfin constaté la diminution de la pression migratoire en 1995 en grande partie imputable au renforcement de la législation et des moyens consacrés à la lutte contre l'immigration irrégulière. Il a pareillement relevé l'amélioration du taux d'exécution des mesures d'éloignement, favorisé par une meilleure coordination des intervenants.

Il a souligné que l'information circulant vite, beaucoup de candidats à l'immigration étaient désormais dissuadés de choisir la France où ils savaient qu'il leur serait difficile de s'y maintenir.

Le rapporteur pour avis a ensuite formulé quelques observations sur les crédits de la police pour 1997, observant qu'avec 28 milliards de francs, ce budget demeurerait quasiment stable en francs courants par rapport à 1996, soit une diminution d'environ 1,8 % en francs constants. Il en a déduit que les mesures de réduction des dépenses publiques n'avaient pas totalement épargné la police même si ses capacités opérationnelles ne risquaient pas

d'en être trop affectées. Il a également indiqué qu'il en résulterait une ou deux années de retard dans la mise en oeuvre de la loi d'orientation, initialement prévue pour une exécution quinquennale.

Le rapporteur pour avis s'est interrogé sur la suppression de 500 emplois de policiers auxiliaires, présentée comme une mesure de simple ajustement au niveau des recrutements effectifs mais qui posait la question plus générale du devenir de cette forme du service national lorsque celui-ci ne reposerait plus que sur le seul volontariat.

Sur ce sujet, **M. Jacques Larché, président**, a souligné que la suppression de l'obligation du service national aurait des effets encore plus perceptibles sur le recrutement des gendarmes auxiliaires, actuellement au nombre d'environ 12.000. Il a d'autre part fait remarquer que le retour au plein emploi pourrait provoquer à l'avenir à une forte diminution des candidatures volontaires, ainsi que le démontraient les expériences étrangères, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, notamment.

**M. René-Georges Laurin**, évoquant une mission qu'il avait récemment effectuée en Grande-Bretagne, a confirmé cette tendance et souligné qu'un recrutement exclusivement basé sur le volontariat supposait des incitations financières, donc un surcoût important.

**M. Christian Bonnet**, sans contester ce point de vue, a néanmoins observé qu'en période de chômage, les jeunes gens s'engageaient dans la police moins par motivation réelle pour ce métier que pour la stabilité de l'emploi, les critères sans cesse plus élevés de sélection conduiront à engager des personnels surdiplômés dans des emplois où ils risquaient fort de ne pas s'épanouir.

**M. Jacques Larché, président**, a noté que ce phénomène, loin d'être propre à la police, posait en fait le problème général de la surqualification de tous les emplois publics.

Reprenant son exposé, **M. Paul Masson, rapporteur**, s'est étonné de la suppression de 219 emplois administratifs à une période où il était au contraire impératif de décharger les policiers de leurs nombreuses charges indues -administratives, notamment- pour leur permettre d'être sur le terrain.

Le rapporteur pour avis a également examiné les crédits affectés aux divers projets informatiques en cours, constatant cette année d'importants retards.

Evoquant les hésitations, les délais et les surcoûts enregistrés dans la réalisation du système d'informatisation Schengen -au point que les matériels, à peine entrés en service, paraissaient déjà frappés d'obsolescence-, le rapporteur pour avis a émis des doutes sur la capacité des grandes administrations à concevoir et à mener à bien de grands projets informatiques.

**M. Pierre Fauchon** a pleinement partagé cette analyse, citant pour exemple toutes les difficultés et parfois les incohérences constatées dans l'informatisation des juridictions.

**M. Paul Masson, rapporteur**, a formulé les mêmes remarques à propos du programme de radiocommunication cryptées de la police -ACROPOL- dont la région Ile-de-France ne serait pas totalement équipée comme prévu en 1998 avant les épreuves de la coupe du monde de football.

**M. Christian Bonnet** a indiqué qu'à sa connaissance, seul le département de Seine-Saint-Denis serait équipé à cette date, le reste du programme devant s'échelonner jusqu'en l'an 1999.

**M. Paul Masson** a déploré la nette insuffisance des moyens de communication des policiers français par rapport à leurs collègues des autres Etats de l'Union européenne ou aux gendarmes, dotés du réseau RITA. Il a regretté d'avoir à dresser le même constat chaque année.

Après des observations de **M. Jacques Larché, président**, et de **MM. Christian Bonnet, Lucien Lanier, Michel Dreyfus-Schmidt, M. Paul Masson, rapporteur**, a fait le point sur la parution des textes d'application de la loi d'orientation.

Il a salué la publication de la plupart des textes prévus -notamment le Règlement général d'emploi de la police, très attendu des policiers- déplorant toutefois que certains décrets n'aient été publiés que près de deux ans après la promulgation d'une loi dont le Parlement avait dû délibérer dans l'urgence.

Il s'est interrogé sur de tels délais alors que sur beaucoup de points -le régime de la vidéosurveillance, en particulier- le législateur avait adopté des dispositions très précises, ce qui aurait dû permettre une publication beaucoup plus rapide des textes d'application.

Le rapporteur pour avis a déploré ce qu'il a qualifié de " processus visqueux de concertation interministérielle " et signalé que plusieurs décrets n'étaient toujours pas publiés.

**M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, a achevé sa présentation en évoquant les perspectives de la coopération policière européenne dans le cadre du troisième pilier à quelques jours de la conférence intergouvernementale de Dublin.

Rappelant les deux grandes thèses en présence -d'un côté la communautarisation des décisions sur la sécurité intérieure, qui, " plaçant la sécurité sous l'oeil de la directive ", imposerait une nouvelle révision constitutionnelle- de l'autre une simple homogénéisation des procédures de coopération dans un cadre purement interétatique, le rapporteur pour avis a indiqué que selon ses informations les plus récentes, la négociation semblait s'orienter vers une solution de compromis.

Au bénéfice de ces observations, le rapporteur a conclu que la politique de sécurité du Gouvernement n'appelait

pas de critique majeure et a proposé à la commission d'approuver les crédits de la police.

**M. Jacques Larché, président**, a salué l'exposé très complet du rapporteur.

**M. Pierre Fauchon** s'est associé à ce propos, ajoutant qu'outre d'être très précis, son rapport avait le mérite d'être très réaliste.

Il a confirmé que le classement sans suite était gravement préjudiciable à l'image de l'Etat, émettant d'ailleurs les plus grandes réserves sur la valeur à accorder aux statistiques en matière pénale. Aux chiffres en baisse de la criminalité, il a opposé la montée d'un sentiment d'insécurité croissante chez la plupart de nos concitoyens, estimant qu'il était dans la fonction du Sénat de souligner ce décalage.

Il a d'autre part jugé indispensable d'aborder le problème de la drogue avec réalisme et de traiter ce problème dans sa vraie dimension, c'est-à-dire au plan européen. Il s'est déclaré convaincu que la solution passait par des systèmes intégrés, quitte à créer une nouvelle instance européenne s'il se révélait que la commission de Bruxelles n'était pas l'instance adéquate. Il a comparé la lutte contre la drogue à une guerre, rappelant qu'en ce domaine, la formule du " commandement unique " était la seule viable comme l'avait démontré la Première Guerre Mondiale.

**M. Daniel Hoeffel** a également insisté sur la montée du sentiment d'insécurité en dépit de statistiques en baisse, sans doute fondées, mais en décalage avec la perception de la population avant tout sensible au développement de la délinquance de proximité.

Il a par ailleurs craint que la persistance des attentats en Corse ne finisse par faire tache d'huile, cette forme " d'incivisme appuyé par des méthodes violentes " risquant fort de se propager s'il n'y était pas mis un frein rapide.

**M. Jacques Larché, président**, a fait observer que le sentiment d'insécurité touchait non seulement les villes

mais aussi de plus en plus les zones rurales. Il a jugé inadmissible la banalisation du terrorisme en Corse, au point que l'annonce quasi quotidienne de nouveaux attentats finissait par ne même plus susciter d'indignation.

**M. Lucien Lanier** a estimé que la politique actuelle du Gouvernement en Corse avait au moins le mérite d'éviter de " créer des martyrs ", les terroristes s'efforçant de ne pas causer de victime en s'en prenant seulement aux édifices.

**M. Christian Bonnet** a souhaité que le rapporteur relativise dans son avis la portée des statistiques de la baisse globale de la criminalité car elles ne rendaient pas compte de la montée de l'insécurité au quotidien.

Il a par ailleurs regretté la baisse des dépenses de fonctionnement et d'investissement de la police dans le budget pour 1997, offrant à ses yeux un nouvel exemple du délaissement par l'Etat de ses missions régaliennes, alors que des sommes très importantes étaient consacrées à des aides à l'emploi inefficaces ou à la recapitalisation d'entreprises publiques mal gérées.

**M. Jacques Larché, président**, a craint que cette réduction des dépenses ne soit pas seulement temporaire, sauf retour à la croissance. Il a par ailleurs observé que la recapitalisation des entreprises publiques dépassait à elle seule le montant total du budget de la justice.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a indiqué qu'il ne retenait de ce débat que des éléments négatifs - crédits en baisse, programmes retardés, emplois supprimés, statistiques peu fiables - qui l'amenaient donc à voter contre le budget de la police.

La commission a décidé de donner un **avis favorable** à l'adoption des **crédits** de la **police** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

Puis la commission a procédé, sur le rapport de **M. René-Georges Laurin**, à l'examen pour avis des **crédits** de la **sécurité civile** inscrits dans le projet de loi de

finances pour 1997, dont la commission des finances est saisie au fond.

Après avoir rendu hommage aux douze sapeurs-pompiers et au pilote de la sécurité civile décédés en service en 1996, **M. René-Georges Laurin, rapporteur pour avis**, a indiqué que le projet de budget de la sécurité civile connaissait une évolution positive de 2 % par rapport à 1996. Il a précisé que cette progression s'expliquait exclusivement par l'accroissement des crédits d'investissement, les dépenses de fonctionnement marquant pour leur part une baisse sensible, et qu'elle permettrait d'achever les derniers paiements relatifs au marché d'acquisition des nouveaux Canadiens.

Le rapporteur pour avis a cependant souligné la vétusté de la flotte d'hélicoptères de la sécurité civile et s'est réjoui de ce que M. Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur, ait annoncé l'inscription dans la prochaine loi de finances rectificative des crédits destinés à financer le début d'un programme de renouvellement de 32 hélicoptères étalé sur six ans. Il a souhaité que les nouveaux hélicoptères puissent le cas échéant être utilisés en tant qu'hélicoptères porteurs d'eau.

En ce qui concerne le bilan des interventions de la sécurité civile, **M. René-Georges Laurin, rapporteur pour avis**, a insisté sur l'amélioration des résultats obtenus dans la lutte contre les incendies de forêts.

Il a en revanche noté que le problème du financement des opérations de secours effectuées pour venir en aide aux victimes d'accidents consécutifs à la pratique d'activités sportives à risques, notamment en montagne ou sur le littoral, n'avait toujours pas été réglé en dépit de la réflexion engagée par le Gouvernement sur ce sujet.

Enfin, le rapporteur pour avis a évoqué la mise en application des deux importantes lois adoptées récemment par le Parlement dans le domaine de la sécurité civile, à savoir la loi relative aux services d'incendie et de secours

et celle relative au développement du volontariat dans les corps des sapeurs-pompiers.

Constatant qu'à ce jour aucun des décrets d'application prévus par ces deux lois n'était paru et que la réforme de l'organisation des services d'incendie et de secours n'avait donc pas encore pu être mise en place, il a souhaité que ces décrets soient publiés dans les meilleurs délais.

A l'issue de cette présentation, **M. Lucien Lanier** s'est interrogé sur la comparaison des avantages de l'utilisation des hélicoptères porteurs d'eau et des Canadairs pour la lutte contre les incendies de forêts.

**M. René-Georges Laurin, rapporteur pour avis**, a alors précisé que les hélicoptères " Bell ", actuellement loués par les collectivités locales, étaient particulièrement efficaces pour l'extinction rapide de petits feux naissants.

**M. Philippe de Bourgoing** s'est pour sa part déclaré favorable à l'achat d'hélicoptères à usages multiples pouvant notamment être utilisés comme porteurs d'eau. Il a par ailleurs souhaité que l'obligation d'assurance soit généralisée pour la pratique des sports à risques, afin de permettre le remboursement des frais de secours en cas d'accident.

Puis, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a décidé de donner un **avis favorable** à l'adoption des **crédits** de la **sécurité civile** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

**Mardi 19 novembre 1996 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a d'abord procédé à la désignation de son bureau. Elle a élu :

- **M. Jean-Pierre Fourcade, sénateur, président ;**
- **M. Denis Jacquat, député, vice-président ;**
- **M. Charles Descours, sénateur, rapporteur pour le Sénat ;**
- **M. Bruno Bourg-Broc, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.**

**Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions du texte restant en discussion.

**M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, a d'abord indiqué que le Sénat n'avait pas modifié substantiellement l'économie du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Sur un certain nombre de sujets, un point d'équilibre avait en effet été trouvé avec les députés, qu'il s'agisse de la contribution sociale généralisée (CSG) pesant sur les gains des jeux ou des droits prélevés sur les alcools. Sur ces sujets, il a considéré que l'Assemblée nationale avait réalisé un excellent travail et avait adopté des solutions satisfaisantes. Il a estimé que si le Sénat avait pu éviter un long débat à leur propos, c'est que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale avait réussi à trouver des compromis acceptables par tous.

Il a ensuite résumé l'apport du Sénat.

Sur le rapport visé à l'article premier, outre un amendement de précision présenté par M. Jacques Oudin, sénateur, le Sénat a adopté, d'une part, un amendement visant à permettre le financement en 1997 de 2.000 places de services de soins infirmiers à domicile déjà autorisées mais qui n'avaient pas bénéficié jusque-là des financements correspondants et, d'autre part, un amendement intégrant à l'objectif de dépenses pour 1997 une provision de 300 millions de francs destinée à faire face aux dépenses entraînées par des mesures de santé publique décidées en cours d'année par le Gouvernement ou les partenaires conventionnels.

A l'article premier bis A, le Sénat a choisi d'accorder aux rapporteurs des projets de loi de financement un pouvoir de contrôle pour suivre l'exécution des lois adoptées et se faire communiquer les documents utiles.

L'article premier quinquies regroupe, sur la suggestion de M. Jacques Oudin, sénateur, un certain nombre de rapports complémentaires prévus aux articles premier bis, ter et quater, reprenant en cela l'esprit de la demande formulée par M. Bernard Accoyer, député, à l'Assemblée nationale.

Aux articles 2 et 3, les objectifs de dépenses et les prévisions de recettes ont été ajustés à hauteur de 300 millions pour tenir compte des amendements financiers proposés dans le rapport prévu à l'article premier et à l'article 7 bis.

A l'article 7 bis, pour financer la provision prévue en matière de dépenses de santé publique, le Sénat a proposé d'assujettir intégralement à cotisations sociales le montant des plus-values constatées au jour de la levée d'option dans le cadre des opérations de souscriptions d'actions connues sous l'appellation " stock-option ".

Aux articles 8, 10, 13, 14, 20, 21, 24 bis, le Sénat a adopté des amendements de forme ou de précision.

A l'article 25, le Sénat a voulu plafonner les versements allant de la branche " accidents de travail " vers la branche " maladie " à 1 milliard afin d'éviter de puiser au-delà de ce qui est réellement justifié dans les ressources de cette branche.

A l'article 27 bis, le Sénat a réintroduit le secteur médico-social dont le poids (40 milliards) et le rythme d'accroissement des dépenses (8 % par an) sont très importants, dans le cadre de la politique de maîtrise des dépenses de santé en adaptant toutefois les modalités d'encadrement à ses spécificités, dans l'attente de la révision de la loi de 1975.

A l'article 27 ter, une base législative a été donnée à l'accord sur les ambulanciers.

A l'article 27 quater, le Sénat a validé des versements effectués sur la base d'un arrêté du 13 mai 1991 annulé pour un simple vice de forme.

A l'article 30 bis, le Sénat a prévu un plafonnement des versements de surcompensation à hauteur de 25 % des prestations versées pour tenter de limiter les déséquilibres qu'ils occasionnent pour les régimes spéciaux d'assurance vieillesse tels que la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) .

A l'article 32, le Sénat a suggéré de clarifier les versements prévus en faveur des régimes d'assurance vieillesse des commerçants et des artisans qui seront à l'avenir également financés par la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat. Le Sénat a notamment souhaité tenir compte de la création de l'EPARECA (Etablissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux), dont les dépenses de fonctionnement seront également couvertes par cette taxe.

A l'article 33, le Sénat a adopté deux amendements de précision.

Enfin, l'article 34, qui instituait un rapport sur le contrôle de l'attribution des prestations familiales a été

écarté pour les mêmes raisons que celles mentionnées pour les articles premier bis, ter et quater.

**M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, est convenu que le projet de loi n'avait pas été bouleversé au cours de son examen au Sénat. Il a cependant observé que quelques divergences de fond subsistaient entre les deux Assemblées, à savoir la constitution d'une provision de 300 millions de francs pour financer des dépenses de santé décidées en cours d'année, la taxation des " stock options " prévue par l'article 7 bis et la fixation d'un taux directeur d'évolution des dépenses du secteur médico-social institué par l'article 27 bis.

La commission mixte paritaire a alors procédé à l'examen des articles.

Elle a abordé l'examen du titre premier concernant les orientations et objectifs de la politique de santé et de sécurité sociale.

A l'article premier (approbation du rapport annexé), **M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, a indiqué que le Sénat avait apporté quatre modifications au rapport annexé. La première et la troisième sont rédactionnelles, la deuxième prévoit la création de 2.000 places de services de soins infirmiers à domicile et la quatrième inscrit dans le rapport la constitution d'une provision de 300 millions de francs.

Il a affirmé que beaucoup de médecins étaient très opposés à la réforme de l'assurance maladie car ils avaient le sentiment que l'effort était inéquitablement réparti. En constituant une provision de 300 millions de francs qui servira à financer des dépenses de santé publique résultant de décisions prises en cours d'année par le Gouvernement ou les partenaires conventionnels, le Sénat a souhaité bien distinguer entre l'objectif de dépenses opposable aux médecins et une provision, non opposable, servant à financer des dépenses que les médecins n'auraient pas engagées.

**M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a donné son accord aux premier et deuxième amendements qu'il a respectivement considérés comme rédactionnel et de précision. En revanche, il a estimé que le troisième amendement qui a substitué à l'expression " sans déremboursement ", l'expression " sans diminution du niveau moyen de remboursement ", n'était pas satisfaisante. En effet, outre le fait que le Gouvernement s'est clairement engagé sur l'absence de mesures de déremboursement, il est très difficile de calculer le niveau moyen de remboursement. Il s'est également déclaré défavorable à la manière dont était prévue la constitution d'une provision de 300 millions de francs, considérant qu'une telle provision devrait être inscrite, non seulement à l'article 3, mais aussi à l'article 4. Il a estimé qu'une provision qui n'entrerait pas dans l'objectif national d'assurance maladie serait dénuée de portée pratique. En effet, elle n'entre pas dans l'objectif national d'assurance maladie et fait perdre de sa cohérence au chiffre de l'article 3.

Il a par ailleurs fait valoir que le montant de cette provision s'expliquait par la disposition votée par le Sénat à l'article 7 bis sur l'assujettissement aux cotisations sociales des " stock-option ", et a souligné le caractère aléatoire du chiffrage, observant que la nouvelle rédaction de cet article proposée par le rapporteur pour le Sénat à la commission mixte paritaire en réduirait sans doute encore la pertinence.

**M. Claude Bartolone, député**, a considéré que le texte de l'Assemblée nationale concernant les mesures de " déremboursement " était plus clair que celui proposé par le Sénat. Evoquant la provision de 300 millions de francs, il a affirmé qu'il comprenait les raisons de sa constitution mais a regretté que l'on fige une telle somme sans qu'un véritable débat sur la santé publique ait eu lieu.

**M. Charles de Courson, député**, a opposé à l'initiative du Sénat une question de méthode : dans la mesure où l'enveloppe de dépenses d'assurance maladie n'est pas

limitative, constituer une provision de 300 millions de francs n'emporte aucune conséquence pratique. Il a en outre indiqué que selon le Gouvernement, il existerait déjà une provision de 500 millions de francs au sein de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

**M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, a donné son accord au choix du texte de l'Assemblée nationale pour la phrase concernant les mesures de " déremboursement ". Il a rappelé que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie était opposable aux professionnels et qu'il ne convenait pas que ceux-ci voient leur responsabilité engagée sur des dépenses décidées en cours d'année par le Gouvernement ou les partenaires conventionnels.

**M. Jean-Yves Chamard, député**, a estimé que, si ces 300 millions de francs devaient être utilisés, il faudrait alors porter l'objectif de dépenses de 600,2 milliards de francs à 600,5 milliards ; une loi de financement rectificative serait alors nécessaire. Si c'est une dépense supplémentaire elle devra figurer à l'article 4. Sous cette réserve, il s'est déclaré favorable à l'initiative du Sénat.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a clairement distingué les dépenses d'assurance maladie prévues à l'article 3, qui ne sont pas opposables aux professionnels de santé, et l'objectif national d'assurance maladie qui servira de base à la déclinaison des objectifs opposables à chaque profession. Il a indiqué que les 300 millions de francs ne constituaient pas une majoration de l'objectif opposable, mais des dépenses totales de l'assurance maladie.

La commission mixte paritaire a décidé de retenir les deux premières modifications au rapport proposées par le Sénat. Elle n'a pas retenu sa proposition concernant les mesures de déremboursement. Elle a suivi le Sénat pour constituer une provision de 300 millions de francs.

L'article premier ainsi rédigé a été adopté.

A l'article premier bis A, (contrôle de l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale) **M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, a indiqué que le Sénat avait souhaité introduire le principe d'un contrôle de l'exécution des lois de financement par les rapporteurs de la commission parlementaire compétente. Il a précisé que le Sénat s'était inspiré des dispositions qui existent en matière budgétaire au profit des rapporteurs spéciaux de la commission des finances. Il a affirmé qu'une telle disposition était préférable à des demandes répétées de rapports formulées par voie législative.

**M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, s'est déclaré favorable à ce principe mais a estimé qu'il fallait aller jusqu'au bout de la logique et prévoir que le contrôle des rapporteurs se ferait, éventuellement, sur pièces et sur place. Il a proposé un texte alternatif plus strictement calqué sur les dispositions qui régissent les pouvoirs des rapporteurs spéciaux des commissions des finances.

**M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, s'est déclaré favorable aux modifications proposées par M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale, à l'exception de la réserve faite des informations couvertes par le secret de la défense nationale. Autant il est logique, en matière budgétaire, d'exclure des documents susceptibles d'être transmis aux rapporteurs spéciaux, notamment le rapporteur spécial des crédits de la défense, les informations qui sont couvertes par le secret défense, autant cette réserve semble sans portée pour les informations de l'assurance maladie dans la mesure où la protection offerte par le secret médical est suffisante.

**M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a maintenu sa proposition de réserver les informations de l'assurance maladie couvertes par le secret défense.

La commission mixte paritaire a adopté cet article ainsi rédigé.

A l'article premier bis (rapport au Parlement sur le contrôle médical), la commission mixte paritaire a maintenu la suppression proposée par le Sénat.

A l'article premier ter (rapport au Parlement sur la réforme de la nomenclature générale des actes professionnels), la commission mixte paritaire a maintenu la suppression proposée par le Sénat.

A l'article premier quater (transmission au Parlement des informations reçues par les membres des conseils de surveillance), la commission mixte paritaire a maintenu la suppression proposée par le Sénat.

A l'article premier quinquies (amélioration de l'information du Parlement), **M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, a indiqué que le Sénat, sur proposition de M. Jacques Oudin, sénateur, avait adopté un article prévoyant la transmission au Parlement, en 1998, d'un rapport unique consacré à différents volets de la réforme de l'assurance maladie.

**M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a estimé que, s'il était sage de ne pas multiplier les rapports et de prévoir un seul document, un scrupule juridique le conduisait à considérer que l'on pourrait voir dans le document proposé par le Sénat une annexe aux lois de financement qui relèverait alors de la loi organique. Aussi, a-t-il proposé une nouvelle rédaction pour l'article.

**M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, s'est déclaré favorable à la proposition de M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale, sous réserve que le rapport demandé au Gouvernement soit annuel et rattaché à l'annexe b prévue par le II de l'article L.O. 111-4.

**M. Bernard Accoyer, député**, a estimé très intéressant que, sur tous les points évoqués par l'article, le Parlement soit très bien informé. Il s'est donc déclaré partisan d'un rapport annuel.

**M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a renouvelé sa crainte que la disposition, rédigée dans les termes proposés par le rapporteur pour le Sénat, relève du domaine organique.

**M. Charles de Courson, député**, a estimé qu'il n'y avait pas de problème juridique.

**M. Jean-Yves Chamard, député**, a proposé une amélioration rédactionnelle qui a été retenue.

La commission mixte paritaire a adopté l'article premier quinquies ainsi rédigé.

Puis, la commission mixte paritaire est passée à l'examen du titre II concernant les dispositions relatives aux conditions générales de l'équilibre financier.

A l'article 2 (prévisions des recettes par catégorie), la commission mixte paritaire a adopté cet article dans la rédaction du Sénat.

A l'article 3 (fixation des objectifs de dépenses par branche), la commission mixte paritaire a adopté l'article 3 dans la rédaction du Sénat.

Ensuite, la commission mixte paritaire a abordé l'examen du titre III sur les dispositions relatives aux ressources.

A l'article 6 bis (modalités générales de perception de la contribution sociale généralisée sur les revenus), la commission mixte paritaire a adopté l'article 6 bis dans la rédaction du Sénat, après que **M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, eut observé que cet article ne modifiait pas les grandes lignes de l'équilibre financier.

A l'article 7 bis (assujettissement à cotisations sociales des plus-values réalisées lors de la levée d'option des actions), **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a rappelé que l'objectif du Sénat avait été d'assurer le financement de la provision de 300 millions de francs prévue par le rapport visé à l'article premier. Plusieurs types de recettes avaient été envisagés et, à l'issue d'une discussion

approfondie au sein de la majorité sénatoriale, il a été décidé de retenir le dispositif finalement adopté par le Sénat. Il a précisé que l'amendement présenté dans le cadre de la commission mixte paritaire sur le dispositif de l'article 7 bis visait à harmoniser le régime fiscal et le dispositif introduit dans le code de la sécurité sociale pour les rémunérations résultant de la levée d'option et effectivement acquises dans un délai inférieur à cinq ans.

**M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, a alors présenté le contenu de son amendement portant sur le paragraphe I de l'article 7 bis. Il s'agit d'un aménagement de nature technique. En soumettant à cotisations sociales la différence entre le prix à la levée de l'option et le prix d'attribution ou d'achat des actions concernées, c'est-à-dire les plus-values latentes, le Sénat n'a pas voulu faire disparaître un mode de rémunération, d'ailleurs bien adapté et judicieux, pour les dirigeants souvent les plus dynamiques de nos entreprises. Au contraire, il a agi dans une logique d'intégration dans l'assiette des revenus des éléments correspondant à la diversité et à l'évolution des modes de rémunérations actuels.

**M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, a souligné, en effet, la transformation d'une partie non négligeable des revenus directs d'activité en revenus du capital, ce qui permet une évasion croissante de l'assiette des cotisations sociales. Aussi, l'amendement présenté propose de mieux centrer le dispositif prévu par l'article 7 bis pour les " stock options " sur les revenus qui présentent, à l'évidence, un aspect spéculatif, c'est-à-dire ceux qui sont issus des cessions intervenant avant l'achèvement d'une période de cinq années à compter de la date d'attribution de l'option. Ce faisant, cet amendement harmonise les régimes fiscal et social des revenus qui en découlent pour les bénéficiaires.

Quant à ses conséquences sur le rendement de cette mesure, **M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, a estimé que les prévisions de recettes attendues

n'étaient pas significativement différentes des prévisions initiales.

**M. Charles de Courson, député**, a indiqué que si le dispositif initialement adopté par le Sénat avait été maintenu, il aurait sans doute compromis l'avenir du système des " stock options " dans notre pays.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a déclaré que l'article 7 bis adopté par le Sénat permettait également de donner un signal aux responsables d'entreprises qui ne peuvent pas réclamer à la fois une baisse des taux de cotisations sociales et organiser une évasion de l'assiette de celles-ci. Il s'inscrit, par ailleurs, dans la logique de la contribution sociale généralisée prélevée sur une assiette élargie à divers revenus.

**M. Claude Bartolone, député**, a souligné que si on connaissait bien l'enveloppe des dépenses nouvelles autorisées (300 millions de francs), on ignorait le rendement réel de la recette ainsi créée.

**M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a également estimé que le dispositif initialement voté par le Sénat était trop puissant et s'est dit satisfait par la modification proposée, tout en s'interrogeant, une nouvelle fois, sur son rendement exact.

La commission mixte paritaire a alors adopté l'article 7 bis ainsi modifié.

A l'article 8 (modalités de recouvrement applicables à la contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité et de remplacement), la commission mixte paritaire a adopté cet article dans la rédaction du Sénat.

A l'article 10 (extension de l'assiette de la contribution sociale généralisée sur les produits de placement), la commission mixte paritaire a adopté l'article 10 dans la rédaction du Sénat.

A l'article 13 (taux et affectation de la contribution sociale généralisée), **M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a indiqué qu'il comprenait

le souci de clarification du Sénat l'ayant conduit à modifier le paragraphe I de l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale afin de tenir compte du taux particulier de 10 % applicable aux gains des jeux supérieurs à 10.000 francs figurant à l'article 12 du projet de loi (article L. 136-7-I, III du code de la sécurité sociale). Il a cependant considéré que la rédaction adoptée ne permettait pas de prévoir les modalités de répartition de ce produit particulier qui doivent être dûment mentionnées au paragraphe III de l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale. Il a donc proposé de compléter l'article 13.

La commission mixte paritaire a adopté cet article ainsi modifié.

A l'article 14 (affectation de certaines ressources aux régimes obligatoires d'assurance maladie), **MM. Jean-Yves Chamard et Charles de Courson, députés**, ont souligné l'amélioration du dispositif tel qu'adopté au Sénat.

La commission mixte paritaire a adopté l'article 14 dans la rédaction du Sénat.

A l'article 20 (ressources du régime des exploitants agricoles), la commission mixte paritaire a adopté l'article 20 dans la rédaction du Sénat.

A l'article 21 [ressources du fonds de solidarité vieillesse (FSV)], la commission mixte paritaire a adopté l'article 21 dans la rédaction du Sénat.

Enfin, la commission mixte paritaire est passée à l'examen du titre IV concernant les autres dispositions financières.

A l'article 24 bis (institution d'une taxe sur les boissons "premix"), **M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, a indiqué que le Sénat avait adopté un amendement de précision à l'initiative de M. Jacques Oudin, sénateur.

**M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a proposé une nouvelle rédaction

afin de bien établir que le prélèvement sur les boissons dites “ premix ” était une taxe et non une “ cotisation ”, notion plus ambiguë, et de préciser qui supporterait le paiement de cette imposition. Enfin, il a estimé que la modification introduite par le Sénat permettait de prévoir une retenue pour frais d’assiette au profit des services fiscaux, qui représenterait une perte de recettes pour la sécurité sociale sans aucune justification. Il a présenté une nouvelle rédaction.

**M. Charles de Courson, député**, a estimé que la proposition de M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l’Assemblée nationale, était plus satisfaisante que celle du Sénat.

**M. Denis Jacquat, vice-président**, a indiqué qu’il aurait été plus opportun, s’agissant de la taxation de la bière à l’article 24, de retenir le critère du degré d’alcool.

La commission mixte paritaire a adopté cet article ainsi rédigé.

A l’article 25 (versement annuel de la branche accidents du travail à la branche maladie du régime général), **M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, a précisé l’intention du Sénat qui craint une estimation un peu trop arbitraire du versement prévu à cet article.

**M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l’Assemblée nationale**, a rappelé que l’Assemblée nationale avait renvoyé à une commission d’experts le soin de fixer les modalités de calcul du versement forfaitaire de la branche accidents du travail à la branche maladie et avait fixé, à titre provisionnel, à 1 milliard de francs le montant du premier prélèvement. Il a proposé, en revanche, de supprimer le plafonnement de ce versement forfaitaire introduit par le Sénat au III de cet article.

**M. Charles de Courson, député**, a rappelé que la loi organique prévoit un examen annuel des lois de financement qui prive de pertinence le plafonnement pérenne proposé par le Sénat. Il a indiqué que le prélèvement ne constituait pas une imposition de toute nature.

**M. Jean-Yves Chamard, député**, a également souligné le caractère annuel de l'examen des lois de financement.

**M. Alain Vasselle, sénateur**, a rappelé qu'il avait lui-même proposé un plafonnement à hauteur de l'excédent évalué sur l'exercice 1996 tout en refusant la logique qui consisterait à ponctionner annuellement les excédents constatés sur la branche accidents du travail.

**M. Claude Bartolone, député**, a rappelé que le prélèvement opéré était contraire aux dispositions de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale qui a institué la séparation des branches.

**M. François Autain, sénateur**, a considéré que l'intervention d'une commission pour évaluer l'importance du versement à effectuer était une formule plus souple que celle du plafonnement.

La commission mixte paritaire s'est alors interrogée sur la nécessité de maintenir le montant du prélèvement pour 1997, fixé à 1 milliard de francs par le II de cet article.

**M. Jean-Yves Chamard, député**, a rappelé que la fixation du versement à hauteur de 1 milliard de francs avait pour objet d'éviter une diminution des cotisations sociales qui pourrait être décidée par les gestionnaires de la branche concernée.

**M. Charles de Courson, député**, a souligné l'importance de ce versement dans les équilibres généraux définis aux articles 2 et 3 du projet de loi de financement. Il a par ailleurs craint que les cotisations patronales ne diminuent si le prélèvement n'était pas effectué.

**M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a estimé que le premier argument présenté par M. Charles de Courson, député, était irréfutable.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, s'est dit choqué de la composition de la commission à laquelle était laissé le soin de fixer le montant de ce versement.

**M. Charles de Courson, député**, a précisé que l'objet de la commission était seulement d'évaluer, à titre consultatif, la rémunération pour " services rendus " de la part de la branche maladie.

**M. Alain Vasselle, sénateur**, a regretté que l'on fasse peu de cas de la capacité du patronat à gérer la branche accidents du travail.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a proposé de modifier le paragraphe II de cet article afin de préciser que le versement prévu au paragraphe I était fixé, pour 1997 et seulement à titre provisionnel, à 1 milliard de francs et de supprimer le paragraphe III.

La commission mixte paritaire a adopté le texte de l'article 25 ainsi rédigé.

A l'article 27 bis (opposabilité des dépenses du secteur médico-social prises en charge par l'assurance maladie), **M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, a rappelé que le dispositif adopté par le Sénat figurait initialement dans l'avant-projet de loi de financement de la sécurité sociale élaboré par le Gouvernement. Il a estimé qu'il était difficile d'imposer aux médecins ce qu'on refusait de faire pour le secteur médico-social. Il a indiqué enfin que cette mesure devait inciter le Gouvernement à modifier la loi de 1975. Toutefois, il a proposé de modifier la date d'entrée en vigueur du taux directeur qui lui serait opposable pour tenir compte du fait que les budgets des établissements médico-sociaux étaient déjà pratiquement bouclés pour 1997.

**M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a émis de vives réserves à l'égard du texte du Sénat. D'une part, l'encadrement des dépenses tel qu'il est proposé apparaît prématuré en l'absence d'outils adaptés qui permettraient d'estimer correctement les besoins sociaux et médico-sociaux sur le plan local.

D'autre part, une vaste concertation a été lancée avec les organismes représentatifs du secteur social et médico-social, les Directions régionales de l'action sanitaire et sociale (DRASS) et les Directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS), en fonction d'un calendrier et d'un programme de travail précis. Ainsi, d'ici le printemps 1997, quatre groupes de travail vont se réunir dont l'un sera consacré aux méthodes d'évaluation des activités des établissements concernés. Enfin, le dispositif d'encadrement des dépenses proposé n'apparaît pas strictement nécessaire à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale dans la mesure où la loi de 1975 reconnaît déjà au préfet le pouvoir de modifier les prévisions de dépenses et de recettes de soins d'un établissement au motif qu'elles seraient " insuffisantes, injustifiées, excessives ou imprécises " au regard d'un taux moyen d'évolution des dépenses fixé par arrêté ministériel et des besoins de la population.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, député,** a admis la nécessité d'une clarification du régime juridique des associations fonctionnant dans le cadre de la loi de 1975. Elle a estimé cependant que l'adoption en l'état de l'article 27 bis constituerait un contre-signal à l'égard du milieu associatif dont le rôle est essentiel.

**M. Jean Chérioux, sénateur,** a fait observer que l'amendement présenté par M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat, changeait profondément la portée du dispositif. Il a considéré qu'il fallait donner un signal pour mettre fin à un système qui connaît des dérives considérables et qu'il arrivera un moment où les associations elles-mêmes se retrouveront, faute de mesures, en difficulté.

**M. Charles de Courson, député,** a rappelé que d'ici la fin de l'année 1997 interviendrait une nouvelle loi de financement, ce qui ôtait toute portée au texte du Sénat.

**M. Bernard Accoyer, député,** a fait observer que le Gouvernement avait déjà donné le signal réclamé par le

Sénat et qu'il fallait prendre garde aux susceptibilités du monde associatif.

**M. Jean-Yves Chamard, député**, a dit qu'il préférerait que la commission indique qu'elle serait favorable à cet encadrement si la loi de 1975 n'était pas révisée avant la fin de l'année 1997.

**M. François Autain, sénateur**, a indiqué qu'en tout état de cause, il ne voterait pas l'amendement proposé par M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat.

**M. Jean Chérioux, sénateur**, s'est déclaré favorable à la suggestion de M. Jean-Yves Chamard, député, à condition que la formulation retenue dans le rapport soit suffisamment claire et ferme, et que le Parlement ne donne pas le sentiment de se plier aux pressions de certains organismes.

**M. Claude Bartolone, député**, a relevé que le secteur médico-social subissait les conséquences de décisions administratives qui n'ont souvent rien à voir avec la santé et qui rendaient difficile l'application immédiate d'un taux directeur d'évolution des dépenses.

**M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, a souligné les risques que le Parlement prenait à l'égard des médecins et du secteur hospitalier qui se verront appliquer des sanctions alors que l'évolution de leurs dépenses est nettement inférieure à celle du secteur médico-social.

**M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a admis que l'amendement de M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat, modifiait la portée de l'article 27 bis mais qu'il serait toujours temps, dans le cadre de la prochaine loi de financement, d'envisager un tel encadrement.

A l'initiative de M. Jean-Pierre Fourcade, président, les membres de la commission mixte paritaire appartenant à la majorité ont exprimé le souhait que la réforme de la loi de 1975 soit réalisée le plus rapidement possible, en tout état de cause avant la fin de l'année 1997, et qu'à

défaut les deux Assemblées retiendraient un dispositif d'encadrement à compter de 1998.

Sous cette réserve, la commission mixte paritaire a supprimé l'article 27 bis.

A l'article 27 ter (codification de la convention entre les syndicats nationaux représentatifs des transporteurs sanitaires et les caisses nationales d'assurance maladie), **M. Jean-Yves Chamard, député**, a proposé un amendement de précision sur le dernier alinéa de cet article.

La commission mixte paritaire a adopté l'article 27 ter ainsi rédigé.

A l'article 27 quater (validation d'un arrêté relatif aux actes d'anesthésie dans les cliniques privées), **M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a tenu à observer que tout amendement nouveau devait affecter les grandes lignes de l'équilibre. Or, cet article ne se traduit par aucune modification de l'équilibre financier tel qu'adopté par l'Assemblée nationale. Le Conseil d'Etat a motivé cette annulation, qui date du 13 mai 1994, par le respect de la compétence des partenaires sociaux. En outre, il convient d'observer que, depuis une décision de 1995, le Conseil constitutionnel exclut les validations dont l'objet est exclusivement financier. Pour ces motifs, on ne peut être que réservé sur l'introduction de cet article.

**M. Jean-Pierre Fourcade** a fait valoir l'intérêt de cette disposition et a souligné ses conséquences financières effectives et importantes sur l'équilibre de la sécurité sociale. Il a estimé qu'il était du devoir de la commission mixte paritaire d'adopter cet article pour effacer les effets d'une décision de justice fondés sur des motifs de pure forme. Il a considéré en outre que la jurisprudence du conseil constitutionnel sur la validation ne constituait aucunement un obstacle à l'adoption de l'article.

La commission mixte paritaire a adopté l'article 27 quater dans la rédaction du Sénat.

A l'article 30 bis (plafonnement des versements effectués au titre de la surcompensation), **M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, a précisé que le Sénat avait adopté cet article additionnel afin de plafonner à hauteur de 25 % du total des prestations versées par les régimes spéciaux d'assurance vieillesse, les sommes acquittées au titre de la surcompensation. Ce plafonnement vise notamment à protéger la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales des ponctions opérées dans ce cadre, surtout depuis les relèvements successifs, au cours des dernières années, du taux de la surcompensation.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a confirmé que cet article visait surtout la CNRACL afin de lui permettre de passer le cap de 1998 sans trop de difficultés.

**M. Jean-Yves Chamard, député**, a demandé quel était précisément le montant des versements en 1997 de surcompensation à la charge de la CNRACL.

**M. Charles de Courson, député**, a estimé que cet article ne réglait pas le problème de l'équilibre financier de la CNRACL en 1998 et qu'il sera nécessaire de prévoir une augmentation d'environ 2 points des cotisations de ce régime. Par ailleurs, le plafonnement proposé risque de faire peser sur les autres régimes une contrainte financière plus grande.

**M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, a mis l'accent sur la nécessité pour l'Etat d'assurer une cohérence entre sa politique de maîtrise des dépenses de santé et la perspective d'une augmentation des cotisations sociales pesant notamment sur les établissements hospitaliers.

**M. Claude Bartolone, député**, a considéré qu'il s'agissait d'un problème intéressant l'ensemble des collectivités locales.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a rappelé que la CNRACL rencontrait des difficultés financières depuis

que le taux de surcompensation était passé de 22 à 38 % entre 1992 et 1994.

**M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a déclaré qu'il était, quant à lui, favorable à l'article 30 bis.

La commission mixte paritaire a adopté l'article 30 bis dans la rédaction du Sénat.

A l'article 32 (affectation d'une fraction du produit de la taxe sur les grandes surfaces aux régimes d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles), **M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a précisé que le prélèvement sur l'excédent de la taxe d'aide sur les grandes surfaces prévue par cet article serait opéré après le financement de l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), institué par la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville. Il a rappelé également que le Sénat avait prévu une répartition du prélèvement effectué en faveur des régimes d'assurance vieillesse au prorata de leur déficit comptable et non en fonction de leur situation financière. Il a suggéré de modifier l'ordre des priorités ainsi fixé par le Sénat afin de redonner la priorité aux régimes d'assurance vieillesse par rapport à l'EPARECA, tout en faisant part de ses hésitations sur ce point.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a précisé que l'EPARECA serait initialement dotée de 130 millions de francs prélevés sur le produit de la taxe susmentionnée, mais que son financement n'était pas précisé pour les prochaines années.

**M. Jean-Yves Chamard, député**, a estimé difficile le choix entre la version du Sénat et celle proposée par M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale, puisqu'il concerne l'ordre des priorités qui sera donné au versement du produit de la taxe.

**M. Charles de Courson, député**, a indiqué qu'il était favorable à l'amendement présenté par M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

**M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, a craint qu'en inversant l'ordre des priorités en faveur des régimes d'assurance vieillesse, ces derniers n'absorbent chaque année la totalité de l'excédent de la taxe sur les grandes surfaces en raison des déficits croissants qu'ils enregistrent.

La commission mixte paritaire a adopté l'article 32 dans la rédaction du Sénat.

A l'article 33 (modalités de calcul des ressources ouvrant droit à l'allocation de parent isolé), la commission mixte paritaire a adopté l'article 33 dans la rédaction du Sénat.

A l'article 34 (rapport annuel au Parlement sur le contrôle d'attribution des prestations), la commission mixte paritaire a maintenu la suppression proposée par le Sénat.

**La commission mixte paritaire a adopté l'ensemble du texte ainsi élaboré qu'il appartient au Gouvernement de soumettre à l'approbation du Parlement.**

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION  
SUR L'ENTRÉE DANS LA SOCIÉTÉ  
DE L'INFORMATION**

**Mercredi 20 novembre 1996 - Présidence de M. Pierre Laffitte, président.** - La mission a procédé à l'audition de **M. Pierre Faure, adjoint au directeur informatique de Dassault-Aviation, président de l'association française des utilisateurs d'Unix et des systèmes ouverts (AFUU)** accompagné de **M. Hervé Le Cornec** et de **Mme Anne-Marie Jonquière, membres de l'AFUU.**

**M. Pierre Faure** a exprimé sa conviction que le vingtième siècle sera l'ère de l'information et que seuls les pays et les entreprises possédant une maîtrise complète des technologies de l'information seront en position d'innover, de conquérir de nouveaux marchés et de créer de nouveaux emplois. Or l'Europe et la France accusent un retard sensible dans ce domaine. Seule une véritable révolution culturelle dans le monde de l'entreprise, spécialement chez les dirigeants, dans le système éducatif et dans les foyers nous permettra de gagner la guère économique qui s'annonce.

C'est afin de contribuer au lancement de cette dynamique que l'AFUU organise en janvier prochain un colloque dont **M. Pierre Faure** a détaillé les objectifs, les thèmes envisagés, les partenariats obtenus, les publics visés, les intervenants pressentis.

Un échange de vues s'est ensuite engagé avec les membres de la mission.

A une question du président sur le changement des structures de pouvoirs au sein des entreprises consécutif à l'utilisation des systèmes d'information ouverts, **M. Pierre Faure** a répondu qu'il s'agissait en effet d'un

problème essentiel, le pouvoir étant lié à la détention de l'information, désormais beaucoup plus partagée.

A une question du président sur l'expérience de Dassault-Aviation en termes de système d'information interne ainsi que sur les modifications de structure et sur les évolutions de rentabilité constatées, il a répondu que la substitution des technologies d'Internet à l'informatique " client-serveur " permettait une réduction importante des coûts de développement des produits, l'accès gratuit aux technologies des logiciels, et l'installation de " postes clients " légers. Il a aussi insisté sur les conséquences de l'utilisation des messageries électroniques sur le travail des dirigeants d'entreprise et sur la difficulté des chefs d'entreprise français à s'adapter à cette nouvelle logique.

Il a ensuite précisé au **président Pierre Laffitte** qui demandait où en était la mise en place d'un nouveau système de communication interne chez Dassault-Aviation qu'une migration vers l'ensemble de technologies ouvertes était en cours.

Il a ensuite estimé que les sociétés françaises de services en ingénierie informatique qui n'évolueraient pas vers ces technologies disparaîtraient à terme et a évoqué la conversion du PMU et de la Redoute aux technologies Internet.

A une remarque du **président Pierre Laffitte** sur l'absence d'évolution du Minitel, **M. Pierre Faure** a répondu qu'aucun offreur français de services télématiques ne pourrait concurrencer les opérateurs américains et britanniques lors de l'ouverture du marché en 1998 et qu'il n'avait pas, jusqu'à présent, constaté une migration des prestataires français de services vers le Web.

Il a enfin admis, avec **M. Alain Joyandet, rapporteur**, la nécessité d'une démarche très pédagogique pour faciliter la prise de conscience de ces problèmes par les chefs d'entreprise et par le monde politique.

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE

**Mercredi 20 novembre 1996 - Présidence de M. Jacques Genton, président - La délégation a **entendu M. Michel Barnier, ministre délégué chargé des affaires européennes, sur les travaux de la Conférence intergouvernementale.****

**M. Michel Barnier** a tout d'abord rappelé que le Conseil européen, réuni à Dublin en octobre, avait, d'une part, confirmé que la conclusion de la Conférence intergouvernementale devait intervenir en juin 1997 à l'occasion du Conseil européen d'Amsterdam, d'autre part, été l'occasion pour de nombreux Etats membres, dont la France, de réaffirmer leur volonté de parvenir à un résultat ambitieux. Le Conseil européen de décembre, dit Dublin II, permettra aux chefs d'Etat et de Gouvernement d'examiner un projet de traité assez précis, comportant, pour un certain nombre de sujets importants, plusieurs options. Avant la réunion du Conseil européen, la France et l'Allemagne présenteront une contribution commune, comme elles l'avaient fait il y a un an à Baden-Baden. Le Conseil européen " Dublin II " devra permettre de dégager des tendances et de réduire le nombre d'options sur chaque sujet.

Le ministre a ensuite dressé l'état des négociations sur les différents sujets. A propos des institutions, il a souligné que l'Allemagne et la France s'attachaient à démontrer la nécessité d'une réforme en profondeur, compte tenu de la perspective de l'élargissement de l'Union européenne. Certaines propositions françaises, comme la modification de la pondération des votes au sein du Conseil, sont désormais mieux comprises ; la proposition de réduction du nombre de commissaires européens continue, en revanche, à susciter des réticences importantes. La proposition franco-allemande sur les coopérations renforcées a

donné lieu à un important effort d'explication. Il s'agit de faire en sorte que ces coopérations qui existent déjà - dans le traité, à côté du traité ou en dehors du traité - se déroulent à l'avenir, dans toute la mesure du possible, dans le cadre de l'Union européenne. Aucun Etat ne sera a priori exclu de ces coopérations sur lesquelles la Commission européenne sera appelée à se prononcer. Elles ne remettront pas en cause l'acquis communautaire et se dérouleront dans un cadre institutionnel unique.

Le ministre a ensuite estimé que la proposition française d'association plus étroite des Parlements nationaux au processus de décision dans l'Union européenne avait beaucoup progressé. La présidence a proposé d'inscrire dans un protocole annexé au traité un délai minimal de quatre semaines entre la transmission au Conseil d'une proposition d'acte par la Commission européenne et la décision du Conseil sur cette proposition afin que les Parlements puissent être saisis et se prononcer. Quant à la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), deux options sont envisagées : le maintien du statu quo ou l'inscription d'une COSAC renouvelée dans un protocole annexé au traité. La COSAC pourrait alors être consultée sur un certain nombre de textes, en particulier dans les matières relevant du troisième pilier, très en amont du processus décisionnel. En revanche, la consultation éventuelle de la COSAC sur la subsidiarité suscite pour l'instant de fortes réserves.

Evoquant ensuite la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), **M. Michel Barnier** a fait valoir que des progrès avaient été accomplis au cours du dernier mois et que la personnalisation de la politique étrangère, à travers un " Monsieur PESC ", était désormais assez généralement admise. Le débat porte maintenant sur le lien entre ce " Monsieur PESC " et le Conseil européen ; la France plaide pour que cette personnalité bénéficie de la confiance des chefs d'Etat et de Gouvernement. Naturellement, le Conseil européen devrait intervenir pour définir les actions majeures et non pas les actions qui

sont en fait des applications de décisions précédentes. En matière de sécurité et de défense, certains pays s'opposent vigoureusement à tout rapprochement entre l'UEO (l'Union de l'Europe Occidentale) et l'Union européenne. En revanche, un accord semble se dessiner pour une inclusion dans le traité des missions de Petersberg, qu'il s'agisse de l'action humanitaire ou du maintien de la paix.

A propos du troisième pilier, le ministre a rappelé que la France avait souhaité que les négociations portent d'abord sur les objectifs à atteindre et non sur les instruments et les procédures et qu'elle avait proposé qu'une réflexion soit entreprise sur six domaines : l'immigration, les visas, l'asile, la drogue, le grand banditisme et le blanchiment de l'argent, enfin le terrorisme. L'objectif serait de pouvoir fixer un cadre minimal européen dans ces domaines, chaque pays demeurant libre d'aller plus loin. La France est prête à des avancées, y compris par des procédures de type communautaire, si l'efficacité des actions en est améliorée. Les négociations devront également conduire à un accord sur le champ de compétence de la Cour de justice des Communautés européennes et sur le champ d'application du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. En matière de drogue, par exemple, le vote à l'unanimité condamnerait l'Union européenne à l'inaction.

**M. Michel Barnier** a enfin souhaité évoquer plus brièvement quatre autres thèmes sur lesquels il a apporté les précisions suivantes :

- dans le domaine de la subsidiarité, les négociations pourraient conduire à l'inscription de la déclaration d'Edimbourg dans un protocole annexé au traité ;

- la France a déposé une proposition visant à consolider la place des départements d'Outre-mer dans le traité tout en permettant certaines dérogations pour ces régions ultra-périphériques, notamment pour préserver le système de l'octroi de mer ; une proposition sur les territoires d'Outre-mer est actuellement en préparation ;

- le Gouvernement britannique a formulé des propositions intéressantes sur le rôle de la Cour de justice des Communautés européennes, suggérant, d'une part, de donner à la Cour le pouvoir de limiter la rétroactivité de ses jugements, d'autre part, d'accorder au Conseil une possibilité de préciser l'interprétation d'un texte qu'il a adopté lorsqu'il estime que la Cour en a fait une interprétation erronée ;

- enfin, la France demeure très attachée à une meilleure prise en compte des services publics dans le traité. Sa proposition de modification de l'article 90 a pour l'instant été accueillie avec une grande prudence par la présidence irlandaise, mais la France continuera à défendre cette idée.

**M. Jacques Genton**, revenant sur l'idée d'une association plus étroite des Parlements nationaux, a rappelé que la COSAC de Dublin avait permis de constater les progrès de cette idée. Il a souhaité que celle-ci soit bien comprise : il s'agit d'impliquer les Parlements nationaux et, par là, les opinions publiques, dans les débats européens, et non pas d'introduire des facteurs de blocage du processus de décision. Puis, il a interrogé le ministre sur l'extension éventuelle de la codécision et sur l'amélioration de la représentativité du Parlement européen.

**M. Michel Barnier** a indiqué que la France était favorable au maintien du statu quo sur le champ de la codécision, un assouplissement éventuel de cette position étant lié, en tout état de cause, à l'assurance d'une solution satisfaisante pour l'association des Parlements nationaux. Il a précisé que le mode d'élection des députés européens n'entraîne pas dans le champ de la Conférence intergouvernementale. S'exprimant à titre personnel, il a regretté l'insuffisance des liens entre les parlementaires européens et l'électorat, et a estimé qu'un découpage de la France en huit grandes circonscriptions électorales permettrait de rapprocher les élus européens des électeurs tout en permettant aux petites formations d'avoir des élus.

**M. Christian de La Malène** a perçu un certain décalage entre l'optimisme volontariste du ministre et la présentation qu'il donnait, thème par thème, des travaux de la conférence intergouvernementale (CIG). Il a fait état d'une déclaration attribuée par la presse à la présidence irlandaise, selon laquelle ni les coopérations renforcées, ni la réduction du nombre des commissaires, ni la nouvelle pondération des voix ne seraient évoquées dans le projet de traité qu'elle préparait ; il s'est demandé si, dans ces conditions, le Conseil européen de Dublin pourrait être réellement utile. Abordant la question de la subsidiarité, il a indiqué que le Président de la République avait souligné l'importance de ce thème pour la France, et a estimé que l'inscription de la déclaration d'Edimbourg dans le Traité ne constituerait nullement un progrès, cette déclaration ne prévoyant aucune forme de contrôle du respect du principe de subsidiarité. Enfin, il a rappelé que le conflit entre le Conseil et le Parlement européen sur la comitologie s'était conclu par un *modus vivendi* renvoyant la décision à la CIG, et a interrogé le ministre sur la solution que celle-ci envisageait.

**M. Xavier de Villepin** s'est demandé si le calendrier de la CIG pourrait être respecté compte tenu de la date probable des élections au Royaume-Uni. Puis il a interrogé le ministre sur le profil de " M. ou Mme PESC " : s'agira-t-il d'un fonctionnaire ou d'un homme politique ?

**M. Jacques Oudin**, après s'être étonné de la persistance des réserves allemandes concernant l'association des Parlements nationaux, a souligné à son tour la nécessité d'un véritable contrôle de l'application du principe de subsidiarité. Puis, faisant état des débats de la commission des finances du Sénat, il s'est interrogé sur la gestion par la Commission européenne de l'aide des Quinze à l'Afrique, en souhaitant que le contrôle du Conseil soit renforcé.

**M. Michel Caldaguès** a exprimé son sentiment d'un certain piétinement de la CIG, se demandant si certains Etats n'accumulaient pas aujourd'hui les difficultés pour

pouvoir plus facilement effectuer des marchandages au moment décisif, c'est-à-dire après les élections britanniques. Puis il s'est étonné de l'insistance française en faveur de la réduction du nombre des membres de la Commission européenne, exprimant la crainte que cette demande ne nuise à un objectif plus important, l'amélioration de la pondération des voix, en liaison avec l'extension de la majorité qualifiée. Il a observé que bien des gouvernements comptaient trente membres ou plus sans être pour autant réduits à l'impuissance.

**M. Lucien Lanier** a interrogé le ministre sur l'attitude de la CIG vis-à-vis des accords de Schengen, dans le cadre de ses travaux sur le troisième pilier.

En réponse, **M. Michel Barnier** a tout d'abord expliqué qu'il refusait pour sa part toute forme de diplomatie désabusée, soulignant qu'il s'était attaché à visiter tous les partenaires européens de la France et qu'il avait observé que, sur certains sujets, la France, qui était isolée au début de la Conférence, ne l'était plus aujourd'hui.

Puis, il a apporté les précisions suivantes :

- le texte soumis au Conseil européen de Dublin, qui comportera de nombreux «crochets», devrait aborder toutes les questions soumises à la CIG ;

- un accord unanime s'est dégagé pour garantir un délai minimum pour l'examen des propositions d'actes communautaires par les Parlements nationaux ;

- le protocole sur la subsidiarité qui sera annexé au traité devrait, sans apporter d'éléments nouveaux, favoriser par sa seule existence une meilleure application de ce principe ; la France souhaite également un retour à la conception originelle de la directive, afin de rendre une marge de manoeuvre aux Parlements nationaux ;

- la France reste opposée à la volonté du Parlement européen de s'introduire dans les questions de comitologie ;

- l'objectif des chefs d'Etat et de Gouvernement reste de conclure les négociations en juin 1997 à Amsterdam ;

- «M. ou Mme PESC» doit être, selon la France, une personnalité politique, quelle que soit par ailleurs la dénomination qui sera retenue pour sa fonction ;

- l'aide à l'Afrique accordée dans le cadre du Fonds européen de développement (FED) demeure dans un cadre intergouvernemental ; la Commission européenne exécute les décisions du Conseil dans ce domaine sous le contrôle d'un comité de gestion ;

- une Commission de trente ou trente-cinq membres, dans une Europe élargie, serait inefficace, car une certaine confusion des responsabilités se manifeste déjà aujourd'hui avec une Commission de vingt membres. Or, l'actuelle Conférence intergouvernementale est la dernière occasion pour résoudre le problème. Couper les liens entre les commissaires et les Etats renforcera l'indépendance de la Commission et garantira le maintien de l'esprit communautaire ;

- l'intégration des accords de Schengen dans le Traité n'est pas une question prioritaire dans les négociations en cours car ces accords ne concernent pas tous les Etats membres.

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION  
DES CHOIX SCIENTIFIQUES  
ET TECHNOLOGIQUES**

**Mercredi 20 novembre 1996 - Présidence de M. Robert Galley, député, président.** **M. Robert Galley, député, président**, a tout d'abord indiqué qu'il avait reçu une demande du président de la commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale tendant à saisir l'office d'une **étude sur l'évolution des techniques et des coûts de production de l'électricité**.

**M. Robert Galley, député, président**, a rappelé qu'il s'était personnellement intéressé à ce sujet en tant que rapporteur du budget de l'industrie. Il a considéré qu'un rapport sur ce thème devait aujourd'hui comporter des comparaisons internationales, tant les possibilités d'échanges entre pays se sont multipliées. Il a également estimé que le prix de l'électricité devait aujourd'hui prendre en compte le coût de l'élimination des déchets nucléaires qui était, à elle seule, un débat de société.

**L'office a désigné M. Robert Galley, député, président, et M. Jacques Valade, sénateur, rapporteurs de l'étude de faisabilité sur l'évolution des techniques et des coûts de production de l'électricité.**

**M. Robert Galley, député, président**, a ensuite présenté ses **propositions** relatives à la **valorisation des travaux de l'office**. Il a rappelé qu'il s'était engagé sur ce thème lors de son élection à la présidence de l'office et que les présidents des deux assemblées avaient bien voulu le soutenir dans cette voie sous réserve et à la condition que l'information de l'office soit destinée aux seuls parlementaires. Il a indiqué que les réticences à l'encontre d'une information plus ouverte étaient fondées sur le fait que l'office, sous prétexte d'une information technique, ne pouvait prendre le risque d'engager la responsabilité du

Parlement dans son ensemble. Il a donné l'exemple d'une note sur les prions qui aurait pu intéresser plusieurs publics, mais aurait nécessairement contenu des indications sur les transmissions d'une espèce à une autre, au risque d'alimenter un débat aux conséquences mal maîtrisées.

Prenant exemple sur une lettre d'information de l'office parlementaire britannique, **M. Robert Galley, député, président**, a suggéré la publication d'un « quatre pages » sous forme d'abstracts sur des sujets techniques et scientifiques ponctuels, qu'ils soient ou non traités au fond par l'office. Il a proposé quelques thèmes tels que le train pendulaire, le décryptage du génome humain, l'évolution des ordinateurs, la mesure de la qualité de l'eau, le recyclage de la cellulose, les droits d'auteurs des œuvres numériques...

En réponse à **M. Bernard Saugey, député, M. Robert Galley, député, président**, a précisé que cette note pourrait être rédigée par un membre de l'office assisté des services et validée par des experts avant publication.

**M. Bernard Saugey, député**, a considéré que les parlementaires recevaient d'ores et déjà une documentation très abondante et qu'il fallait prendre toutes les mesures pour que cette note soit suffisamment attractive.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, député**, a émis des doutes sur le respect d'une confidentialité dès lors qu'une note est diffusée à plus de 800 exemplaires. Elle a, par ailleurs, souhaité que le document ait une tonalité politique en traitant notamment de questions d'actualité afin de pouvoir être différencié des pages scientifiques de la presse générale ou des articles de fond de la presse spécialisée.

**M. Claude Saunier, sénateur**, a souhaité que cette publication puisse servir de base à la constitution d'une banque de données, régulièrement mise à jour et puisse être diffusée sur Internet.

**M. Robert Galley, député, président**, a souhaité rappeler la distinction qu'il convenait de faire entre ce « quatre pages » d'informations ponctuel et les résumés des rapports de l'office, en français et en anglais, destinés à tous les publics. Il a invité **M. Serge Poignant, député**, et **M. Claude Saunier, sénateur**, à participer à la préparation d'un **numéro zéro** qui pourrait être présenté à l'office **début 1997**.

Après que **M. Christian Daniel, député, rapporteur**, eût fait un court point sur le déroulement de son **étude sur l'amiante**, **M. Henri Revol, sénateur, vice-président**, et **M. Robert Galley, député, président**, ont indiqué l'importance qu'ils attachaient à ce que l'office aborde ces questions faisant l'objet d'un débat public avec beaucoup de sérieux et d'objectivité. Ils ont exprimé leurs craintes d'une **médiatisation excessive des questions de santé publique** sur la base de rumeurs, d'arguments infondés ou mal interprétés. Ils ont évoqué les paniques et les coûts engendrés, pour les collectivités locales, par l'annonce des dangers liés à la fabrication de dioxine à partir de pyralène ou des risques que poserait la présence de nitrates dans les eaux potables pour la santé des nourrissons. Ils ont indiqué que ces alertes avaient été provoquées par des campagnes médiatiques sur la base d'informations qui s'étaient avérées erronées.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,  
MISSIONS D'INFORMATION, GROUPES D'ÉTUDES  
ET DE TRAVAIL, ET DÉLÉGATIONS POUR LA  
SEMAINE DU 25 AU 30 NOVEMBRE 1996**

**Commission des Affaires culturelles**

**Mercredi 27 novembre 1996**

*à 10 heures*

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 1997 de M. Jacques Legendre sur la francophonie.

**Commission des Affaires économiques**

**Mercredi 27 novembre 1996**

Salle n° 263

*à 10 heures 30 :*

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 79 (1996-1997) de M. Georges Gruillot et plusieurs de ses collègues, relative à la procédure de déclaration de parcelle en état d'abandon.

- Désignation des candidats titulaires et suppléants pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions res-

tant en examen du projet de loi relatif à l'Union d'économie sociale du logement.

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1997 (suite) :

- de M. Jean-Jacques Robert sur les Petites et moyennes entreprises, le commerce et l'artisanat ;

- de M. Jean Pépin sur l'Aménagement du territoire (nouvel examen) ;

- de M. Henri Revol sur l'Aménagement rural (nouvel examen).

- A l'issue de la première lecture du projet de loi n° 2993 (AN, Dixième législature) de finances pour 1997 et de sa transmission par l'Assemblée nationale, examen définitif des rapports pour avis de la commission (compte tenu de la seconde délibération).

*à 12 heures :*

- Audition de M. Christian Blanc, président du groupe Air France.

### **Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées**

**Mercredi 27 novembre 1996**

*à 9 heures 30*

Salle n° 216

- Examen du rapport pour avis de M. Guy Penne sur les crédits du ministère des affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 (relations culturelles extérieures).

- Vote sur l'ensemble des crédits des Affaires étrangères pour 1997.

- Examen du rapport pour avis de M. Serge Vinçon sur les crédits du ministère de la Défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 (Terre).

- Examen du rapport pour avis de M. Hubert Falco sur les crédits du ministère de la Défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 (Air).

- Vote sur l'ensemble des crédits de la Défense pour 1997.

## **Commission des Affaires sociales**

### **Mission d'information sur les conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité des produits thérapeutiques en France**

**Mardi 26 novembre 1996**

Salle n° 213

*à 9 heures 30 :*

- Audition de M. le Professeur Jean-Yves Le Heuzey, cardiologue, membre de la commission d'autorisation de mise sur le marché, Hôpital Broussais.

*à 10 heures :*

- Audition de M. Christian Babusiaux, Directeur général de la concurrence et de la répression des fraudes.

*à 11 heures :*

- Audition de Mme Claire Bazy Malaurie, Directeur des hôpitaux.

*à 16 heures :*

- Audition de M. le Professeur Didier Houssin, Président de l'Etablissement français des greffes.

*à 16 heures 30 :*

- Audition de M. Laurent Vachey, Président de l'Agence française du sang.

*à 17 heures :*

- Audition de M. Jacques Drucker, Directeur du réseau national de santé publique.

*à 17 heures 30 :*

- Audition de M. Hervé Gaymard, Secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale.

**Mercredi 27 novembre 1996**

Salle n° 263

*à 10 heures :*

- Audition de M. Jacques Boisseau, Directeur de l'Agence du médicament vétérinaire.

*à 10 heures 30 :*

- Audition de M. Henri Lacoste, Directeur général du laboratoire central des industries électriques et M. Emmanuel Grimaud, Directeur du GMED.

*à 11 heures :*

- Audition de M. Bernard Capdeville, Président de la Fédération des syndicats pharmaceutiques de France et M. Pierre Beras, Président de l'Union nationale des pharmaciens de France.

*à 11 heures 30 :*

- Audition de M. Gérard Pascal, Directeur du centre national d'études et de recommandations sur la nutrition et l'alimentation et M. Jean-Marie Aynaud, Directeur de recherche à la direction scientifique des productions animales, représentants de l'INRA.

*à 12 heures 30 :*

- Audition de M. Claude Griscelli, Directeur général de l'INSERM.

**Groupe d'études « Lutte contre la drogue et la toxicomanie »**

**Mercredi 27 novembre 1996**

*à 16 heures 30*

Salle n° 213

- Audition de Mme Françoise de Veyrinas, présidente de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie.

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

**Mardi 26 novembre 1996**

*à 17 heures 30*

Salle n° 207

- Audition de M. de Peretti, ministre délégué de l'Outre-mer, sur les crédits de l'Outre-mer pour 1997.

**Mercredi 27 novembre 1996**

*à 9 heures*

Salle n° 207

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 70 (1996-1997) de M. Serge Mathieu relative aux animaux de race canine susceptibles de présenter un danger pour les personnes.

- Désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi relatif à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire.

- Examen pour avis des crédits de l'Outre-mer :

- DOM (rapporteur : M. François Blaizot) ;
- TOM (rapporteur : M. Jean-Marie Girault).

- Examen pour avis des crédits de la Justice :

- Services généraux (rapporteur : M. Germain Authié) ;

- Administration pénitentiaire (rapporteur : M. Georges Othily) ;

- Protection judiciaire de la jeunesse (rapporteur : M. Michel Rufin).

**Groupe de travail sur la décentralisation**

**Mercredi 27 novembre 1996**

Salle n° 207

*à 17 heures :*

- Audition de M. Jean-Pierre Soisson, président du Centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT).

*à 18 heures :*

- Audition de M. Claude Domeizel, président du Conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales (CNRACL).

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

**Mercredi 27 novembre 1996**

*à 15 heures*

Salle n° 245

- Audition de M. Jean-Pierre Machart, directeur d'Eurotéléport.

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

**Mardi 26 novembre 1996**

*à 17 heures*

Salle n° 261

- Examen du projet d'avis de la délégation sur les propositions d'actes communautaires E 719 et E 720 relatives à la mise en place de l'euro (cadre juridique, pacte de stabilité, nouveau mécanisme de change), présenté par M. Denis Badré.