

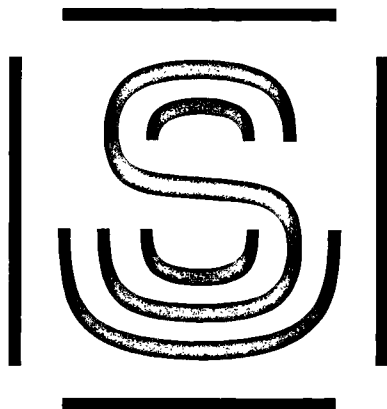
# LE SENAT

ISSN 1240-8417

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 5 – SAMEDI 5 NOVEMBRE 1994

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE 1994-1995



## SOMMAIRE

Affaires culturelles	711
Affaires économiques	719
Affaires étrangères	737
Affaires sociales	753
Finances	805
Lois	841
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	851
Programme de travail pour la semaine du 7 au 10 novembre 1994	863

SERVICE DES COMMISSIONS

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
<b>Affaires culturelles</b>	
• <i>Nomination de rapporteur</i> .....	718
• <i>Projet de loi de finances pour 1995</i>	
- <i>Audition de M. Michel Barnier, ministre de l'environnement</i> .....	711
• <i>Propriété intellectuelle - Code de la propriété intellectuelle - Gestion collective du droit de reproduction par reprographie (Pjl n° 47)</i>	
- <i>Demande de saisine pour avis</i> .....	718
 <b>Affaires économiques</b>	
• <i>Professions libérales et travailleurs indépendants - Accès à l'activité de conducteur et à la profession d'exploitant de taxi (Pjl n° 561)</i>	
- <i>Examen du rapport</i> .....	719
• <i>Projet de loi de finances pour 1995</i>	
- <i>Examen de rapports pour avis :</i>	
. <i>Budget des territoires d'outre-mer</i> .....	727
. <i>Budget des industries agricoles et alimentaires</i> .....	730
 <b>Affaires étrangères</b>	
• <i>Convention France-Etats-Unis du Mexique - Entraide judiciaire (Pjl n° 32)</i>	
- <i>Examen du rapport</i> .....	737

	Pages
	—
• <i>Convention France-Etats-Unis du Mexique - Extradition (Pjl n° 46)</i>	
- Examen du rapport.....	737
• <i>Projet de loi de finances pour 1995</i>	
- Examen du rapport pour avis sur le budget de la défense : Marine.....	740
• <i>Mission d'information à l'étranger</i>	
- Prévisions.....	743
• <i>Audition de M. Michel Roussin, ministre de la coopération....</i>	743
• <i>Sécurité civile - Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (Pjl n° 22)</i>	
- Examen du rapport pour avis en deuxième lecture.....	748
• <i>Audition de M. Patrice Maynial, directeur général de la gendarmerie nationale .....</i>	749

### **Affaires sociales**

• <i>Nomination de rapporteur .....</i>	793
• <i>Santé - Traitement de la douleur</i>	
- Exposés introductifs de M. Jean-Pierre Fourcade, président, et de M. Lucien Neuwirth.....	753
- Auditions :	
. M. Jean-Marie Besson, directeur de l'unité de physiopharmacologie du système nerveux de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) .....	754
. M. Patrice Queneau, doyen de la faculté de médecine de Saint-Etienne, président du conseil scientifique et pédagogique du Centre national des concours d'internat.....	755
. Docteur François Boureau, centre anti-douleur, hôpital Saint-Antoine.....	756
. Docteur Jean-François Bloch-Lainé, membre de la commission de réflexion sur la toxicomanie (présidée par le professeur Roger Henrion) .....	759
. Docteur Louis Brasseur, patricien hospitalier, anesthésiste-réanimateur, hôpital Ambroise Paré.....	761

	Pages
. Mme Annie Gauvain-Piquard, chef de l'unité de psychiatrie de l'Institut Gustave Roussy.....	765
. Professeur Maurice Tubiana.....	768
. Mme Geneviève Barrier, chef du département d'anesthésie, hôpital Necker, directeur du Service d'aide médicale urgente (Samu) de Paris.....	770
. M. Bernard Glorion, président du Conseil de l'Ordre des médecins.....	773
. M. Jean Parrot, président du Conseil de l'Ordre des pharmaciens.....	777
. Professeur Patrick Henry, président de la Société française de la douleur.....	780
. Père de Dinechin, de la délégation de l'épiscopat pour les questions morales concernant la vie humaine.....	782
. Rabbin Alain Senior, secrétaire particulier de M. Joseph Sitruk, Grand Rabbin de France.....	784
. Mmes France Quéré et Inge Ganzevoort, membres du comité national consultatif d'éthique de la Fédération protestante de France.....	784
. M. Dalil Boubakeur, recteur de la Grande Mosquée de Paris.....	785
. M. Pierre Simon, Passé Grand Maître de la Grande Loge de France.....	786
. M. Georges Kepenekian, grand secrétaire aux affaires extérieures du Grand Orient de France.....	788
. Professeur Claude Griscelli, conseiller technique auprès du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	790
. M. Philippe Douste-Blazy, ministre délégué à la santé.....	791
• <i>Projet de loi de finances pour 1995</i>	
- Audition de M. Hervé de Charette, ministre du logement....	793
• <i>Organisme extraparlamentaire - Commission d'évaluation prévue à l'article 82 de la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle</i>	
- Désignation de deux candidats chargés de représenter le Sénat.....	793

**Finances**

• <i>Nomination de rapporteur</i> .....	805
• <i>Audition de M. Jean-Marie Cavada, président-directeur général de la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi.</i>	822
• <i>Résolutions européennes - Avant-projet du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1995 (Ppr n° 17 - n° E-260)</i>	
- Examen du rapport.....	805
• <i>Projet de loi de finances pour 1995</i>	
- <i>Audition de M. Jacques Toubon, ministre de la culture et de la francophonie</i> .....	835
- Examen des rapports spéciaux :	
. <i>Industrie, postes et télécommunications et commerce extérieur : Commerce extérieur</i> .....	803
. <i>Commerce et artisanat et article 55 rattaché</i> .....	806
. <i>Anciens combattants et victimes de guerre et articles 51 et 52 rattachés</i> .....	809
. <i>Affaires étrangères : Affaires européennes</i> .....	820
. <i>Education nationale : Enseignement scolaire</i> .....	825
. <i>Enseignement supérieur et recherche : Recherche</i> .....	829
. <i>Economie et finances : Services financiers</i> .....	833
• <i>Union européenne - Participation de la France au budget de l'Union européenne</i>	
- <i>Audition de M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes</i> .....	812

**Lois**

• <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	841
• <i>Elections - Modification de diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés de l'Assemblée nationale (Pjlo n° 603)</i>	
- Examen du rapport.....	842

• <i>Immigration - Conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France (Pjl n° 8)</i>	
- Examen du rapport.....	847

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

• <i>Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe - Troisième session de l'Assemblée parlementaire (5 au 8 juillet 1994)</i>	
- Examen du projet de rapport d'information .....	851
• <i>Propositions d'actes communautaires</i>	
- Examen .....	855
<i>n° E-300 - Proposition de règlement (CE) du Conseil</i>	
<i>Instrument financier «EC investment partners» - Amérique latine, Asie, Méditerranée et Afrique du Sud</i>	
<i>n° E-301 - Projet de décision du Conseil</i>	
<i>Memorandum d'entente. Coopération entre la Communauté européenne de l'énergie atomique et le Gouvernement du Canada - Fusion nucléaire contrôlée</i>	
<i>n° E-302 - Proposition de décision du Conseil</i>	
<i>Convention sur la sûreté nucléaire - Communauté européenne de l'énergie atomique</i>	
Dépôt d'une proposition de résolution	
<i>n° E-303 - Propositions de règlement (CE) du Conseil</i>	
<i>Préférences tarifaires généralisées - Produits industriels et produits agricoles originaires de pays en voie de développement</i>	
Dépôt d'une proposition de résolution	
<i>n° E-304 - Lettre rectificative n° 1</i>	
<i>Avant-projet de budget pour 1995 - Section III - Commission</i>	
<i>n° E-305 - Recommandation de la Commission</i>	
<i>Déficit public excessif en France</i>	
Résolution déjà adoptée par le Sénat	
<i>n° E-306 - Proposition de directive du Conseil</i>	
<i>Exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations</i>	

<i>n° E-307 - Proposition de décision du Conseil et proposition de règlement (CE) du Conseil</i>	
<i>Accord entre la Communauté européenne et le Gouvernement de la République de Guinée équatoriale sur la pêche</i>	
<i>n° E-308 - Proposition de règlement (CE) du Conseil</i>	
<i>Mesures antidumping communautaires - Iles Canaries</i>	
<i>n° E-309 - Proposition de décision du Conseil</i>	
<i>Convention internationale - Simplification et harmonisation des régimes douaniers</i>	
<i>n° E-310 - Proposition de directive du Conseil</i>	
<i>Maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises</i>	
<i>Soumission à la commission compétente</i>	
<i>n° E-311 - Proposition de décision du Conseil et proposition de règlement (CE) du Conseil</i>	
<i>Accord entre la Communauté européenne et le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire sur la pêche</i>	
<i>n° E-312 - Proposition de décision du Conseil et proposition de règlement (CE) du Conseil</i>	
<i>Accord entre la Communauté européenne et le Cap Vert concernant la pêche</i>	
<i>n° E-313 - Proposition de décision du Conseil et proposition de règlement (CE) du Conseil</i>	
<i>Accord entre la Communauté européenne et la République fédérale islamique des Comores concernant la pêche</i>	
• GATT	
- Communication.....	861
 <b>Programme de travail des commissions, mission d'information et délégation du Sénat pour l'Union européenne pour la semaine du 7 au 10 novembre 1994.....</b>	 863

## AFFAIRES CULTURELLES

**Jeudi 3 novembre 1994- Présidence de M. Maurice Schumann, président.-** La commission a procédé à l'audition de **M. Michel Barnier, ministre de l'environnement, sur les crédits affectés à son ministère dans le projet de loi de finances pour 1995.**

**M. Michel Barnier, ministre de l'environnement** a tout d'abord rappelé que son ministère devait avoir un rôle d'incitation : il lui appartient non seulement de faire mais aussi de faire faire, comme le démontre le plan d'action pour le paysage qu'il avait présenté le matin même au conseil des ministres, et dont les trente cinq mesures ont été définies en organisant une quinzaine de réunions interministérielles.

Il a jugé le projet de budget satisfaisant en ce qui concerne l'environnement : les moyens qui lui sont alloués progressent de 6,7 % en engagements et de 5,3 % en paiement par rapport à la loi de finances pour 1994. En outre, 21 emplois nouveaux seront créés.

Il ne s'agit cependant que d'une étape, l'objectif ultime étant d'assurer au ministère le respect des autres administrations et la conquête d'un véritable professionnalisme.

Le ministre a ensuite rappelé l'acquis de 1994 : l'installation du ministère dans des locaux nouveaux et l'économie de 41,5 millions de francs de loyers ainsi réalisée, la restructuration des directions, l'effort réalisé pour accélérer la publication des textes d'application des lois intéressant l'environnement, l'élaboration de la partie législative du code de l'environnement, que le conseil des ministres pourrait adopter au cours du trimestre prochain.

Il a insisté sur la nécessité d'aborder les problèmes de l'environnement de façon concrète et pragmatique, en tenant compte de leur contexte souvent émotionnel. Il met



en pratique cette démarche en se rendant fréquemment sur le terrain. Le renforcement des directions régionales de l'environnement (DIREN) en 1995 doit aussi être considéré comme traduisant cette conception concrète et humaniste de la politique de l'environnement.

Les DIREN seront en effet attributaires de 15 emplois nouveaux sur les 21 créés, 5 étant affectés aux directions régionales de l'industrie et de la recherche (DRIRE), et leurs moyens seront augmentés afin de poursuivre le regroupement sur un même site des administrations impliquées dans l'environnement.

**M. Michel Barnier, ministre de l'environnement** a ensuite évoqué les priorités de son ministère en 1995 :

- l'amélioration des connaissances :

Les crédits consacrés aux activités scientifiques et à la recherche progressent de 18 %, notamment avec la mise en place d'une dotation spécifique pour l'institut national de l'environnement et des risques (INERIS). D'autre part, les moyens de l'institut français de l'environnement (IFEN), chargé de l'élaboration et de la diffusion des statistiques sur l'environnement, augmentent d'environ 10 %, permettant notamment la création de 4 emplois.

- la prévention des risques :

Dans le domaine de l'eau, les crédits d'investissement augmentent de 43 % pour atteindre 300 millions de francs ; ils garantissent le financement du plan « Loire grandeur nature » et du plan décennal de prévention des risques naturels décidés par le Gouvernement en janvier dernier.

Par ailleurs, les crédits consacrés à l'identification des zones à risque, pour la mise en place des plans d'exposition aux risques et des atlas des zones inondables, s'accroissent de près de 166 % pour atteindre 40 millions de francs. L'objectif est de couvrir, d'ici 5 ans, les 2.000 communes prioritaires.

- la protection de la nature :

Les dotations consacrées à la conservation de la nature et à la préservation des paysages ont très fortement progressé dans le budget de 1994. Ces dotations seront encore accrues en 1995 de 7,3 millions de francs en fonctionnement et de 4 millions de francs en investissement en vue de la création de nouveaux parcs nationaux (forêt guyanaise et Corse), la création de réserves naturelles et la création de nouveaux parcs naturels régionaux.

Un débat s'est ensuite engagé.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a demandé au ministre de situer l'effort de recherche du ministère de l'environnement dans l'ensemble des actions de l'État en faveur de la recherche environnementale. Il a souhaité savoir si les crédits de 1995 suffiraient aux financements des nouveaux parcs régionaux et des nouvelles réserves naturelles.

Il a par ailleurs demandé comment progressait l'élaboration des schémas départementaux d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), et quels enseignements la mise en œuvre du plan « Loire grandeur nature » permettait de tirer sur la mobilisation de nombreuses collectivités et institutions autour d'un projet de gestion intégrée de système fluvial. Il a aussi souhaité savoir comment l'État envisageait de participer au financement de l'entretien des rivières non domaniales qui ne seront pas prises en charge par les départements après l'adoption du projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement.

Il a enfin demandé quel serait le programme de la présidence française de l'Union européenne en matière d'environnement et quels étaient les progrès de la démarche lancée par le ministère en faveur d'une éducation à l'environnement dans les établissements scolaires.

**M. René-Pierre Signé** s'est inquiété de la faiblesse des moyens consacrés à la préservation du patrimoine immobilier non inscrit ou classé : chapelle, églises, fours et moulins, qui fait la richesse des paysages français.

Tout en rendant hommage au travail réalisé sur la Loire, il a souhaité que des efforts soient faits afin de protéger le Morvan contre les progrès anarchiques du boisement en résineux.

Il a enfin estimé nécessaire que la répartition de la dotation globale de fonctionnement tienne compte du potentiel écologique des communes et des efforts consentis par celles-ci en matière d'environnement.

**Mme Danielle Bidard-Reydet**, rappelant une déclaration récente du ministre selon laquelle « l'eau ne doit payer que l'eau », lui a demandé s'il ne croyait pas nécessaire de créer une commission de contrôle des flux financiers dans le domaine de l'eau afin d'assainir une situation qui présente des anomalies.

**M. Philippe Richert** a estimé que l'objectif de diffuser une éducation à l'environnement devait s'inscrire dans la durée afin de favoriser l'apparition d'une véritable « éco-citoyenneté » et a demandé si les contacts pris à cet égard avec le ministère de l'éducation nationale progressaient.

Il a noté l'intérêt des centres d'initiation à la nature et regretté l'insuffisance des subventions accordées aux conservatoires régionaux des sites.

Il a enfin demandé comment évoluait le dossier de la restauration des « sites orphelins », et quelles mesures étaient envisagées en faveur des réseaux de mesure de la qualité de l'air.

**Le président Maurice Schumann**, notant que 36 décrets avaient été pris sur les 72 prévus pour l'application des lois récentes concernant l'environnement, a interrogé le ministre sur le calendrier prévu pour la parution des 36 textes d'application encore attendus.

En réponse aux intervenants, **M. Michel Barnier, ministre de l'environnement** a apporté les précisions suivantes :

- la publication de la totalité des décrets d'application des lois récentes pourrait être achevée pendant le premier trimestre de 1995 ;

- certaines mesures dont l'adoption a été proposée au conseil des ministres dans le cadre du « plan paysages » ont été inspirées par la mission sur les entrées de ville confiée à M. Ambroise Dupont ;

- un effort de coordination entre les programmes de recherche dépendant des différents ministères est tenté. L'objectif est pour l'instant de dresser un tableau de bord des programmes de recherche, effort qui pourrait utilement être ensuite étendu au cadre européen ;

- les crédits disponibles en 1995 pour les parcs naturels régionaux et les réserves naturelles à créer ainsi que pour les conservatoires régionaux des espaces naturels sont mesurés. Il serait souhaitable que la discussion du budget au Parlement en permette l'augmentation ;

- le travail d'élaboration des SDAGE est bien avancé, les premiers documents devraient être soumis à l'avis des collectivités locales d'ici un an ;

- l'exécution du plan « Loire grandeur nature » nécessite un suivi très précis des décisions à prendre. Une réunion récemment tenue avec les 27 préfets intéressés a permis l'élaboration d'un tableau de bord. Les mêmes méthodes sont mises en œuvre en ce qui concerne le plan de sauvegarde de l'étang de Berre, relancé en septembre 1994 ;

- il n'existe pas de mécanismes financiers pour favoriser l'entretien des rivières non domaniales. Il serait nécessaire que l'on comprenne que l'entretien régulier d'un cours d'eau est moins coûteux que sa restauration. Le système des « emplois verts », qui a permis la création de 12.000 emplois en 1994, a été utilisé dans de nombreux cas pour lancer des opérations d'entretien de cours d'eau ;

- la présidence française de l'Union européenne sera l'occasion de promouvoir une vision globale de l'environnement.

L'institution d'une « éco-taxe » pourrait avoir lieu au cours de cette présidence qui, par ailleurs, mettra l'accent sur la qualité de l'air et de l'eau, et poursuivra l'idée de créer un conservatoire méditerranéen du littoral, approuvée par 18 ministres de l'environnement des pays riverains récemment réunis à Tunis. Cette institution pourrait recevoir un financement communautaire. L'objectif en serait de préserver, en les acquérant, des sites exceptionnels du littoral méditerranéen, sur le modèle mise en œuvre par le conservatoire du littoral en France ;

- l'éducation à l'environnement est une priorité du ministère. Elle figure parmi les propositions présentées dans le « projet pour l'école » du ministre de l'éducation nationale. Dans le même ordre d'idée, la prolongation de l'opération « mille défis pour l'environnement » a été décidée ;

- le service national environnement a connu un grand succès, et 500 postes sont prévus pour 1995, contre 250 en 1994. Il est, toutefois, nécessaire de progresser avec mesure afin que les postes offerts correspondent à de véritables missions ;

- intéressé à titre personnel et comme président du Conseil général de Savoie à la préservation du petit patrimoine bâti, le ministre ne dispose pas de moyens d'intervention dans ce domaine qui relève de la compétence du ministre de la culture et de la francophonie ;

- une réunion va prochainement avoir lieu avec les principaux propriétaires présents dans le parc régional du Morvan afin de tenter d'arrêter les progrès du boisement en résineux ;

- il serait souhaitable d'instituer une « fiscalité écologique » afin de tenir compte du manque à gagner en recettes fiscales résultant, pour certaines communes, de leur volonté de protéger les espaces naturels ou de l'appli-

cation des réglementations contraignantes relatives à la préservation de l'environnement. Toute initiative tendant à introduire dans les modalités de gestion de la dotation globale de fonctionnement des mesures à cet égard serait la bienvenue ;

- afin d'assurer une meilleure transparence dans la mise en œuvre locale des politiques de l'environnement dans le domaine de l'eau ou des déchets, un rapport annuel présentant des indicateurs de tendances dans ces domaines sera élaboré. Il peut aussi être envisagé d'obliger les concessionnaires à passer des appels d'offres pour l'exécution de leurs travaux, de limiter les concessions à 15 ans renouvelables (la gestion de l'eau concédée pour des périodes de 30 ans pose problème du point de vue du contrôle démocratique), de séparer le conseil et l'étude d'un projet de sa réalisation, de soumettre la fixation du « droit d'entrée » des concessionnaires à l'avis des services fiscaux. Les petits concessionnaires de services publics auraient tout intérêt à l'adoption de telles mesures, la transparence allant dans le sens de leurs intérêts ;

- le financement de la réhabilitation des sites orphelins fait actuellement l'objet de difficiles négociations avec les organisations professionnelles représentatives de l'industrie. L'idée d'une taxe sur les déchets industriels et spéciaux devrait être retenue et présentée à l'Assemblée nationale dans le cadre du projet de loi sur le renforcement de la protection de l'environnement. Une liste de 700 sites va être publiée en décembre.

- en matière de pollution de l'air, l'objectif est de couvrir les villes de plus de 100.000 habitants par un réseau de surveillance d'ici l'an 2000, et d'installer un réseau d'alerte dans les principales villes . La prorogation de la taxe sur le pollution de l'air est par ailleurs en cours de préparation, et le Gouvernement tiendra le plus grand compte des propositions que pourrait présenter M. Philippe Richert dans le cadre de la mission qu'il lui a confiée.

Au cours de la même réunion, la commission a décidé de demander à être **saisie pour avis du projet de loi n° 47 (1994-1995) complétant le code de la propriété intellectuelle** et relatif à la gestion collective du droit de reproduction par **reprographie**, et a désigné **M. Maurice Schumann** comme **rapporteur pour avis**.

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 2 novembre 1994 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.** - La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport de M. Louis Moinard sur le projet de loi n° 561 (1993-1994) relatif à l'accès à l'activité de conducteur et à la profession d'exploitant de taxi.

**M. Louis Moinard, rapporteur**, a commencé par souligner que l'activité de taxi concernait une population aux statuts très diversifiés et qu'il convenait, à cet égard, de distinguer les titulaires d'autorisations (artisans ou sociétés recourant aux services de chauffeurs) et les non-titulaires d'autorisations (salariés ou locataires).

Il a indiqué qu'en 1993, on dénombrait en France 42.263 autorisations de stationnement (dont 78,3 % détenues par des artisans et 21,7 % par des sociétés de taxi), 31.395 artisans et 2.087 sociétés.

Le rapporteur a relevé qu'il s'agissait bien souvent pour les conducteurs de taxi d'une reconversion, rarement d'un premier emploi.

Il a, par ailleurs, souligné que les professionnels étaient unanimes pour constater une détérioration des conditions d'exercice de l'activité de taxi depuis vingt ans.

Il a estimé que le projet de loi devrait contribuer à améliorer cette situation, en valorisant la qualification et la compétence des conducteurs, ainsi qu'en homogénéisant les conditions d'exercice de la profession.

**M. Louis Moinard, rapporteur**, a ensuite exposé le cadre juridique de cette profession, qui est très réglementée et contingentée.

Il a indiqué que la réglementation en vigueur était fondée essentiellement sur le décret du 2 mars 1973 relatif à l'exploitation des taxis et des voitures de remise et s'inscrivait dans le cadre des pouvoirs de police générale du maire et du préfet.



A cet égard, il a rappelé que c'est le maire, titulaire du pouvoir de police de la circulation dans sa commune, qui peut fixer le nombre de taxis admis à être exploités dans sa commune, qui délivre l'autorisation de stationnement et délimite les zones de prise en charge.

Le préfet agit par voie de substitution dans l'hypothèse d'une carence municipale ou en cas de disposition touchant plusieurs communes, ainsi que pour les autorisations de stationner dans les gares et les aérodromes.

L'autorité administrative qui délivre l'autorisation de stationner sur des emplacements déterminés sur le domaine public, en vue d'attendre la clientèle, peut également la retirer pour tout motif tiré de l'ordre public ou de la protection du domaine public.

Le rapporteur a précisé que, compte tenu du *numerus clausus* fixé par l'autorité administrative, la densité moyenne des taxis exploités en France était de 7 pour 10.000 habitants.

Il a rappelé qu'à Paris, aucune autorisation n'avait été délivrée entre 1967 et 1990, date à partir de laquelle 200 autorisations ont été délivrées chaque année pendant trois ans aux différentes catégories de taxis.

**M. Louis Moinard, rapporteur**, a ensuite indiqué que les deux apports principaux du projet de loi concernaient, d'une part, l'exigence de professionnalisme des conducteurs de taxi et, d'autre part, le régime de la cessibilité des autorisations de stationnement.

S'agissant du premier point, le projet de loi propose la création d'un certificat de capacité professionnelle. En généralisant ainsi cette exigence de formation, qui n'existe, à l'heure actuelle, qu'à Paris et dans 40 départements, il tend à harmoniser, au plan national, les conditions de délivrance des autorisations de stationner sur la voie publique.

En outre, le projet de loi propose de transposer une directive communautaire du 18 juin 1992 relative à la reconnaissance des formations professionnelles.

S'agissant du second point, le projet de loi propose de généraliser la faculté de présenter un successeur à titre onéreux à l'autorité administrative et d'unifier les régimes en vigueur.

Le rapporteur a rappelé qu'en l'état actuel du droit, le problème de la cessibilité de l'entreprise de taxi était complexe.

En effet, l'autorisation administrative est, par essence, incessible. Elle constitue cependant le support nécessaire d'une activité professionnelle de caractère privé, dont l'intéressé peut légitimement espérer tirer profit en la cédant à un tiers.

**M. Louis Moinard, rapporteur**, a exposé que ce problème de la cessibilité avait fait l'objet d'une réglementation complexe qu'il apparaît nécessaire de réviser.

Avant 1973, la jurisprudence admettait le principe de la cessibilité des autorisations de stationner.

En revanche, le décret n° 73-225 du 2 mars 1973 précité a posé le principe de l'incessibilité des autorisations. Il a toutefois maintenu la faculté de présenter un successeur à titre onéreux pour les titulaires d'autorisations qui pouvaient y prétendre -en vertu d'une réglementation locale- à la date de publication du décret, ainsi que pour leurs successeurs. L'article 8 de ce décret soumet cependant cette cession à une condition d'exercice effectif de la profession pendant au moins dix ans, ramenés à cinq ans à Paris.

Le rapporteur a souligné qu'au lieu de simplifier le régime juridique de la cessibilité, puisqu'il existait autant de réglementations que d'arrêtés municipaux, le décret de 1973 l'avait, en réalité, rendu encore plus complexe et hétérogène.

Deux filières parallèles se sont ainsi pérennisées :

- celle des professionnels ayant acquis, en quelque sorte, leur licence à titre onéreux ;

- celle des bénéficiaires d'une autorisation délivrée à titre gratuit. Il peut alors s'agir soit d'une autorisation nouvelle, soit d'une autorisation gratuite que son titulaire aura restituée à l'autorité administrative au moment où il met fin à son exploitation.

Le rapporteur a indiqué que cette situation avait, en outre, favorisé le développement d'un marché occulte. En effet :

- les cessions font très souvent l'objet de paiements occultes pouvant atteindre plus de la moitié du prix de cession ;

- le transfert de licences « incessibles » est également, bien souvent, l'objet d'une dissimulation.

Outre qu'elle est choquante au plan moral et qu'elle entraîne un manque à gagner pour les finances publiques, le rapporteur a relevé que cette absence de transparence des transmissions d'autorisations pesait sur la conception malthusienne du marché par la profession.

Il a souligné, par ailleurs, que cette situation entravait l'accès à la profession. Celui qui veut acquérir une autorisation ne peut, en effet, recourir à un financement bancaire que pour la partie déclarée du prix.

**M. Louis Moinard, rapporteur**, a conclu à la nécessité de moraliser la profession. Tel est l'objectif du projet de loi qui supprime pour l'avenir le double régime instauré par le décret du 2 mars 1973 et propose de généraliser la faculté de présenter un successeur à titre onéreux. A cet effet, il prévoit d'autoriser les titulaires d'autorisations dites « incessibles » à présenter un successeur à titre onéreux à l'autorité administrative après une exploitation effective de quinze ans.

En outre, en vue d'unifier les régimes auxquels sont soumises les autorisations dites « cessibles », le projet de loi propose de fixer à cinq ans la durée d'exploitation effec-

tive requise pour pouvoir présenter un successeur pour ces autorisations. Il aligne donc cette durée sur celle qui était fixée pour Paris, alors que, hors de la capitale, la durée requise était de dix ans.

Le rapporteur a estimé justifié de prévoir un délai sensiblement différent selon que l'autorisation a été obtenue à titre gratuit ou à titre onéreux. En outre, le délai de quinze ans pour les autorisations délivrées gratuitement permet d'éviter un enrichissement sans cause.

**M. Louis Moinard, rapporteur**, a indiqué qu'en réalité, deux possibilités s'offraient au Gouvernement :

- soit généraliser le régime de l'incessibilité, mais il aurait alors fallu indemniser les propriétaires de taxis, le coût d'une telle opération pouvant être évalué à 5,5 milliards de francs environ ;

- soit étendre, au contraire, le régime de la cessibilité et conférer au titulaire, sous certaines conditions d'exploitation effective de l'autorisation, le droit de présenter à titre onéreux un successeur. C'est donc cette dernière option qui a été retenue dans le présent projet de loi et que le rapporteur a estimé être la meilleure.

Le rapporteur a relevé que le dispositif présentait certes un inconvénient, lié à la diminution inéluctable du nombre d'autorisations dites « incessibles ».

Ces autorisations constituent une « bouée d'oxygène » pour des locataires dont la situation n'est guère enviable, dans la mesure où ils ont un statut hybride, à mi-chemin entre le salarié et le travailleur indépendant. Ils ont aujourd'hui l'espoir d'obtenir une telle autorisation au terme d'un délai de 7 ou 8 ans à Paris. Or, avec le dispositif proposé, seules les nouvelles autorisations accordées et celles dont les titulaires ne souhaiteront pas attendre le délai d'exploitation de cinq ou quinze ans prévu pourront être attribuées à titre gratuit.

Le rapporteur a cependant estimé que cet inconvénient était limité. En effet, c'est à Paris que le problème

pourrait se poser, puisque la capitale concentre la grande majorité des locataires. Or, à Paris, seulement 12 % des autorisations sont « incessibles » et pourraient donc devenir « cessibles » en application du dispositif proposé (soit 788 sur 14.900 au total).

Il a jugé que le problème se situait, en réalité, au niveau de la gestion de la file d'attente et de la gestion globale du nombre d'autorisations et que, par ailleurs, la plus grande transparence du marché devrait permettre l'accès, dans de meilleures conditions, au statut d'artisan pour ceux qui le souhaitent.

**M. Louis Moinard, rapporteur**, a indiqué que le projet de loi devait affirmer plus clairement la volonté du législateur de moraliser la profession et de mieux garantir la transparence du marché des taxis. C'est pourquoi il a précisé que, outre quelques amendements de précision, il proposerait l'adoption d'un article additionnel après l'article 4, tendant à compléter les formalités d'enregistrement des cessions par l'inscription dans un registre tenu par l'autorité administrative.

Par ailleurs, bien que le projet de loi n'ait pas vocation à traiter ce problème et à régir les relations contractuelles entre loueurs et locataires, le rapporteur s'est proposé d'insister auprès du ministre sur la nécessité de clarifier et d'humaniser le statut des locataires.

Un large débat s'est ensuite instauré.

En réponse à **M. Jacques Bellanger, M. Louis Moinard, rapporteur**, a indiqué qu'un décret préciserait le contenu de la formation des conducteurs de taxi, les modalités d'organisation de l'examen, etc...

**M. Jacques Bellanger** a ensuite jugé choquant que des sociétés de location puissent se voir délivrer des autorisations à titre gratuit, qui leur permettent de s'enrichir en les louant à des locataires dont chacun connaît le statut déplorable.

**M. Jean Boyer** a déclaré partager ce sentiment de révolte et il a demandé que les sociétés ne puissent dorénavant plus bénéficier de la délivrance de nouvelles autorisations à titre gratuit. Il a jugé ce souhait particulièrement important au moment où la France remettait l'artisanat à l'honneur.

Bien que partageant tout à fait cette manière de voir, **M. Louis Moinard, rapporteur**, a indiqué que cette question relevait du pouvoir réglementaire, mais qu'il ferait part au ministre du souhait de la commission.

Le rapporteur a en outre souligné qu'il espérait que la généralisation de la cessibilité n'entraînerait pas un rachat massif des autorisations par les sociétés de location.

**M. Jean François-Poncet, président**, a soutenu que les préoccupations ainsi exprimées répondaient à l'objectif de moralisation du projet de loi.

Il a indiqué que deux solutions étaient envisageables :

- soit déréglementer la profession et en permettre le libre accès. A cet égard, il a rappelé que si, dans les années 1960, le rapport Rueff avait déjà proposé cette solution, celle-ci n'avait jamais été retenue, car elle allait à l'encontre de la mentalité des français ;

- soit maintenir le système d'autorisation administrative, avec son corrolaire : la création de rentes de situation.

**M. Jacques Braconnier** a relevé que la liberté éventuelle d'accès au marché, si elle était choisie, serait dans tous les cas limitée par le pouvoir des maires de donner ou de refuser des autorisations de stationnement.

A **M. René Marquès**, qui soulignait la concurrence exercée par les voitures de petite remise à l'égard des taxis, **M. Louis Moinard, rapporteur**, a confirmé que le projet de loi ne modifierait pas la réglementation actuelle sur ce point.

**M. Henri Bangou** s'est inquiété de la concurrence que les conducteurs de taxi des départements d'outre-mer risquaient de subir si le dernier alinéa de l'article 2 du projet de loi était adopté, dans la mesure où il permet aux ressortissants de l'Union européenne d'accéder à la profession.

A cet égard, **M. Louis Moinard, rapporteur**, a indiqué que cet article transposait ainsi la directive communautaire du 18 juin 1992 relative à la reconnaissance des formations professionnelles.

**M. Jacques Bellanger** s'est ensuite interrogé sur la disparition des lignes de transport collectif par taxi qui existaient jadis.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles.

A l'article 3 qui fixe les conditions du droit de présentation, à titre onéreux, d'un successeur à l'autorité administrative, la commission a adopté deux amendements de précision et un amendement de clarification.

La commission a adopté une nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 4 qui propose des dispositions particulières, de façon, notamment, à faire plus clairement apparaître que l'article 3 ne s'applique pas aux cas qu'il vise. Elle a également adopté un amendement de précision au même article.

La commission a ensuite adopté un article additionnel après l'article 4, prévoyant que les transactions concernant les autorisations de stationnement, et leur montant, devront être répertoriées sur un registre tenu par l'autorité administrative, que les documents justificatifs de l'exploitation de l'autorisation devront être transmis à cette occasion et que ces transactions devront être déclarées et enregistrées dans le délai d'un mois à compter de la date de leur conclusion.

La commission a adopté un amendement de précision à l'article 5 relatif aux conséquences de la délivrance de nouvelles autorisations.

Puis, elle a **approuvé l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.**

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Pierre Lacour** sur les crédits des **territoires d'outre-mer pour 1995.**

**M. Pierre Lacour, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué que les dépenses de l'Etat en faveur des territoires d'outre-mer avaient représenté, en 1994, 9,8 milliards de francs, tous ministères confondus et que celles du ministère des départements et territoires d'outre-mer s'étaient élevées à 953 millions de francs, soit 9,7 %.

Il a précisé que les crédits de la section générale du Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES) seraient portés en 1995 à 194,1 millions de francs en crédits de paiement, soit + 2,5 %, et à 190 millions de francs en autorisation de programme, soit une hausse de 80 % justifiée par la première tranche du contrat de développement avec la Polynésie française. Il a par ailleurs noté que les crédits de la section territoriale du FIDES ne représentaient plus que 12 millions de francs en autorisation de programme et 6 millions de francs en crédits de paiement, contre, respectivement, 17 et 18,5 millions en 1994.

**M. Pierre Lacour, rapporteur pour avis**, a relevé que la gestion du FIDES avait été sévèrement critiquée par la Cour des comptes dans son rapport pour 1994 : l'Etat n'ayant pas, selon la Cour, les moyens de maîtriser et contrôler le bon emploi des subventions distribuées par ce fonds et les collectivités locales n'étant pas très rigoureuses et encore inexpérimentées dans l'exercice de leurs nouvelles responsabilités.

Il a, par ailleurs, précisé que l'application des accords de Matignon de 1988 avait conduit à majorer de façon sen-



sible les crédits du deuxième contrat de développement 1993-1997 avec la Nouvelle-Calédonie, doté de 2,5 milliards de francs, contre 1,7 pour la période précédente et a rappelé qu'à ces crédits s'ajoutaient ceux de la convention entre l'Etat et le territoire et le contrat de ville conclu en février 1993 avec Nouméa.

Il a, enfin, ajouté que l'Etat avait, par ailleurs, affecté 1,4 milliard de francs à la Polynésie et 58 millions de francs à Wallis et Futuna dans le cadre des contrats de plan 1994-1998.

Le rapporteur pour avis a relevé que l'effort majeur de la loi de finances pour 1995 était réalisé en faveur de la Polynésie française, afin de traduire budgétairement le contrat de développement, signé le 2 mai 1994 par le Premier ministre et le président du gouvernement du territoire, en application de la loi d'orientation du 5 février 1994, et qui porte sur une durée de cinq ans, pour un montant de 2,9 milliards de francs, dont la moitié à la charge de l'Etat.

Il a rappelé que la loi d'orientation du 5 février 1994 avait été rendue nécessaire par les conséquences économiques de la suspension sine die des essais nucléaires décidée en 1992 et qu'elle définissait, pour une durée de dix ans, les conditions dans lesquelles la Polynésie doit réaliser une mutation profonde de son économie afin de parvenir à un développement plus équilibré et à une moindre dépendance envers les transferts publics.

A la présentation des crédits nationaux, **M. Pierre Lacour, rapporteur pour avis**, a précisé qu'il convenait d'ajouter désormais les crédits communautaires dans le cadre du VIIème Fonds européen de développement mais que, beaucoup de retard ayant été pris en ce domaine, un bilan de leur emploi apparaissait dès lors prématuré.

Il a signalé qu'une rencontre de partenariat avait été organisée en mai 1994 entre les autorités locales et la Commission européenne, à mi-parcours de l'application de la décision d'association des territoires d'outre-mer à la

Communauté européenne de 1991. Il a indiqué que cette rencontre avait permis aux autorités des territoires de manifester leurs inquiétudes à l'égard de la concurrence parfois déloyale de certains pays bénéficiaires de la convention de Lomé, qui ont procédé à des détournements de trafics via certains pays et territoires d'outre-mer, bénéficiant d'un accès encore plus aisé au marché communautaire.

**M. Pierre Lacour, rapporteur pour avis, a rappelé** que le Sénat, comme l'Assemblée nationale, s'était également fait l'écho de cette vive préoccupation en adoptant sur ce sujet une résolution, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, le 14 juin 1994.

Renvoyant au rapport écrit pour le bilan économique de chacun des territoires, il a relevé que la crise mondiale du nickel était très préoccupante pour l'économie néo-calédonienne, peu diversifiée et trop dépendante de ce minerai. La contraction de l'activité économique n'ayant pu être évitée en 1994 que par le soutien accru des transferts publics, il a estimé que la Nouvelle-Calédonie devait relever le défi de la diversification, et rapidement, si elle voulait réussir son développement.

Il a par ailleurs précisé que l'introduction en Polynésie de l'impôt sur le revenu avait été annulée par le tribunal administratif en juillet 1994, ce qui avait déclenché une grève générale, mais qu'une décision tendant aux mêmes fins était en voie d'être adoptée. Il a également salué les performances à l'exportation de la perle noire, dont les ventes ont progressé de 83 %.

Abordant la situation des terres australes et antarctiques françaises, il a enfin évoqué le problème de la piste d'atterrissage difficilement construite, après dix ans d'études et de travaux et pour un coût de 100 millions, qui a été détruite par une tempête en janvier 1994, juste avant le vol inaugural, et relevé que le Gouvernement avait alors décidé l'abandon du projet, pour des considérations d'environnement. Il a indiqué que ces considérations

lui faisaient également envisager le déménagement de la base Dumont d'Urville, trop proche de colonies d'oiseaux.

Estimant légitimes ces préoccupations, il s'est cependant interrogé sur leur pertinence au regard des difficultés de la vie quotidienne des scientifiques qui auraient sans doute souhaité se voir approvisionnés plus fréquemment par avion.

Suivant son rapporteur pour avis, la commission a donné, à l'unanimité, un **avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 1995.**

Enfin, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Aubert Garcia sur le budget des industries agricoles et alimentaires.**

Après avoir rappelé que l'avis consacré aux industries agro-alimentaires était l'occasion, non seulement d'examiner l'évolution des dotations budgétaires que l'Etat leur alloue mais aussi de dresser le bilan de l'année écoulée, **M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis, a constaté** que se confirmait le retournement de tendance amorcé l'an dernier pour les crédits de politique industrielle. Il a souligné que, pour la seconde année consécutive, les autorisations de programme progressaient, même si c'était faiblement (+ 1,1 %) et si leur montant restait modeste : 224 millions de francs.

Relevant que les crédits de paiement continuaient, eux, à décliner, quoique sur un rythme moindre que celui des années antérieures (217 millions de francs, - 2,8 %), **M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis, a estimé** que si ce recul était pour partie l'effet de la baisse des autorisations de programme des années précédentes, il n'en restait pas moins que cette nouvelle diminution pouvait entraîner des difficultés pour le paiement des aides accordées et qu'un effort supplémentaire devait encore être fait.

Puis, **M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis, a détaillé** l'évolution des autres dotations, soulignant qu'elles étaient soit reconduites, soit en progression et que

cette évolution témoignait d'une tendance positive, même si ces dotations n'étaient pas encore à un niveau suffisant, notamment en matière de qualité.

**M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a estimé que la crise économique des années 1992-1993 ainsi que les nouvelles contraintes internationales et communautaires justifiaient un effort accru de la part des pouvoirs publics.

Il a indiqué que les dotations aux industries agro-alimentaires étaient tout d'abord indispensables pour accompagner l'effort des secteurs qui devaient mettre leur appareil de production aux normes sanitaires européennes, ainsi que pour poursuivre la restructuration du réseau des abattoirs publics.

Ces aides doivent également soutenir l'effort d'adaptation des entreprises les plus touchées par les conséquences de la réforme de la Politique agricole commune (PAC) et des accords du General agreement on tariffs and trade (GATT) : la collecte-stockage des céréales et oléagineux ; les filières hors-sol, notamment avicoles.

Il a rappelé qu'alors que la Communauté avait décidé de reconduire ses actions dans le cadre de plans sectoriels, un maintien des dotations nationales à un niveau suffisant était nécessaire pour prétendre au bénéfice des co-financements communautaires, estimés à environ 250 millions de francs par an pour la période 1994-1999.

Il a souligné que, de plus, le rôle décisif que jouaient les entreprises de ce secteur dans le maintien du tissu économique en milieu rural nécessitait un effort budgétaire tout particulier.

Il a enfin indiqué que, compte tenu de la modicité des aides à l'investissement de l'Etat (500 millions de francs) par rapport aux investissements physiques des entreprises (22 milliards de francs), une cohérence et une sélectivité accrues des interventions étaient indispensables. Il a relevé que, dans un contexte de diminution des volumes de production et de limitation des possibilités d'exportation,

les pouvoirs publics étaient conduits à privilégier les restructurations, inéluctables, plutôt que l'augmentation des capacités.

En venant à l'évolution du secteur des industries agricoles et alimentaires au cours de l'année écoulée, **M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a constaté que, comme l'an passé, le dynamisme de ce secteur paraissait marquer une pause : la production n'a progressé que très faiblement (+ 0,2 %), alors que ce taux atteignait fréquemment 2 à 3 % au cours des années antérieures.

Il a exposé que cette faible progression s'expliquait à la fois par la diminution de certaines livraisons agricoles, à la suite de la mise en œuvre de la réforme de la PAC, et par la modération de la consommation des ménages (+ 0,3 %). Cette quasi stagnation de la consommation confirme la rupture observée en 1992 : les dépenses alimentaires révèlent, depuis deux ans, une dégradation de la situation économique des ménages.

De leur côté, les prix à la production des industries agro-alimentaires enregistrent la baisse la plus importante observée depuis vingt-cinq ans (- 1,6 %), qui s'explique par celles des prix des livraisons des produits agricoles (- 6,5 %).

**M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a estimé que la pression exercée par la grande distribution avait également pesé sur les prix industriels, en raison notamment de la concurrence sur les premiers prix.

Il a enfin constaté la poursuite de la détérioration de l'emploi : les industries agro-alimentaires ont perdu 1,1 % de leurs effectifs en 1993.

Puis, **M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a détaillé l'évolution de la balance commerciale agro-alimentaire, jugeant excellents les résultats du commerce extérieur : avec 57,1 milliards de francs, soit + 7 % par rapport à 1992, la balance commerciale enregistre un « nouveau record historique ».

Il a indiqué que l'amélioration du solde commercial résultait d'un recul plus important des importations (- 5,7 %) que des exportations (- 2,3 %), soulignant que ce phénomène était particulièrement marqué pour les productions des industries alimentaires. Il a souligné la très forte hausse du solde des produits des industries alimentaires (+ 13 %), alors que celui des produits agricoles, baissait, lui, de 4 %.

Au plan géographique, il a constaté une diminution de nos excédents avec le reste de la Communauté (42,7 milliards de francs, - 4 %), compensée par la forte hausse enregistrée avec les pays tiers (+ 60 %, 14,4 milliards de francs).

S'agissant du bilan sectoriel, **M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a estimé que l'amélioration du solde commercial s'expliquait principalement par la réduction de nos déficits traditionnels, notamment dans le secteur des conserves et de l'épicerie sèche. Sur ce point, il a indiqué que la modification du système de recensement des statistiques douanières avait vraisemblablement contribué à fausser ces résultats.

Il a indiqué que, en revanche, la plupart des secteurs traditionnellement excédentaires enregistraient un solde commercial en retrait par rapport à celui des années précédentes.

**M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a estimé que l'année 1994 devrait, cependant, être moins bonne : le commerce extérieur agro-alimentaire se solde, au premier semestre 1994, par un excédent cumulé de 21,1 milliards de francs, inférieur de 3,1 milliards (soit 13 %) à celui du premier semestre 1993.

Il a souligné que les exportations avaient progressé de 4 %, mais les importations de 10 %. Il a exposé que le recul du solde commercial était imputable aux produits agricoles, notamment aux céréales dont l'excédent baisse de 18 % ; le solde des produits agricoles reste positif mais chute de 60 % (et de 5 milliards de francs). En revanche,

l'excédent des échanges des produits des industries alimentaires continue de s'améliorer (+ 12 %).

**M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a estimé que les « mutations » du contexte international et communautaire nécessitaient une « adaptation des mentalités et des pratiques » et que trois « défis » devaient être relevés.

Il a estimé que le premier défi était celui de la nécessaire prise en compte par l'aval agricole des besoins de la transformation. Il a jugé que ce mouvement était, d'ores et déjà, largement amorcé, mais qu'il pouvait poser aux producteurs agricoles de nombreux problèmes.

Il a rappelé, à cet égard, le débat, au sein même de la profession agricole, sur les moyens pour donner aux secteurs les plus touchés par les accords du GATT, en abaissant les coûts des livraisons agricoles, la possibilité de continuer à exporter. Il a précisé que le problème se posait dans le secteur avicole, avec les demandes formulées de bénéficier de céréales au prix mondial pour assurer la compétitivité des exportations.

Il a estimé que d'autres exemples pourraient être cités dans les secteurs soumis à des limitations administratives de la production en contrepartie d'un maintien relatif des prix. Il a exposé que dans un monde où les industries de transformation étaient naturellement portées à rechercher des matières premières de qualité au meilleur coût, le risque existait de voir, soit ses industries se délocaliser, soit importer de l'extérieur une matière première, la poudre de lait par exemple, pour la transformer sur le territoire de l'Union européenne. Il a souligné que la production agricole serait affectée par de telles stratégies.

Puis, **M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a estimé que le deuxième défi était celui des relations de l'industrie agro-alimentaire avec la distribution. En dépit d'améliorations récentes, il a jugé excessive la pression exercée par la grande distribution sur le secteur industriel, qui se répercute en amont sur la production agricole.

Il a enfin considéré que le troisième défi était celui de la qualité, qui constitue l'un des éléments essentiels de la compétitivité de nos industries agro-alimentaires, notamment à l'étranger. Il s'est, sur ce point, félicité du développement de la politique de reconnaissance et de promotion des productions de qualité, aujourd'hui reconnue au plan communautaire.

Il a souligné que ces signes de qualité, lorsqu'ils étaient associés à une indication de provenance, devaient rester des instruments d'identification et de protection des bassins de production traditionnels et des savoir-faire qui y sont attachés et non devenir de simples instruments de « marketing » dans la politique de communication de grands groupes industriels.

En conclusion, **M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a rappelé que l'an dernier, il avait proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de politique industrielle, dans la mesure où l'évolution de ces dotations marquait un retournement de tendance positif.

Il a estimé que si les dotations étaient, cette année encore, insuffisantes, au regard notamment de l'accentuation de la compétition sur le marché international comme intra-communautaire, le « retournement de tendance » amorcé l'an dernier était confirmé et que, par conséquent, les crédits consacrés aux industries agricoles et alimentaires pouvaient faire l'objet d'un avis favorable.

**M. Désiré Debavelaere** s'est interrogé sur la fiabilité des chiffres fournis par le rapporteur en matière d'échanges commerciaux, compte tenu de la suppression des déclarations douanières aux frontières.

**M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a indiqué que dans son rapport écrit, il avait souligné que les statistiques de 1993 devaient être appréciées avec prudence, en raison de la suppression des formalités douanières et de la mise en place d'un nouveau système de collecte des données statistiques des échanges intra communautaires



(INTRASTAT). Il a précisé que les chiffres qu'il avait fournis provenaient soit de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), soit du centre français du commerce extérieur, ce dernier reprenant les données publiées par les douanes.

**M. Jean François-Poncet, président**, a souligné que les douanes n'étaient pas la seule source d'information possible et que des indications pouvaient également être tirées des déclarations de TVA.

**M. Jacques de Menou** est intervenu pour dénoncer la diminution, décidée en juillet dernier, des restitutions, notamment pour les volailles et les porcins, au moment même où les Etats-Unis accentuent leurs efforts pour emporter des marchés traditionnellement acquis aux exportateurs de la Communauté. Il a souligné que la baisse du dollar contribuait, en outre, à accentuer les difficultés des exportateurs européens.

Suivant les conclusions de son rapporteur, la commission a ensuite donné un **avis favorable à l'adoption des crédits des industries agro-alimentaires inscrits dans le budget de l'agriculture et de la pêche pour 1995.**

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

**Mercredi 2 novembre 1994 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - La commission a procédé à l'examen du rapport de M. Hubert Durand-Chastel sur les projets de loi n° 32 (1994-1995) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis du Mexique, et n° 46 (1994-1995) autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis du Mexique.**

**M. Hubert Durand-Chastel, rapporteur**, a fait état des principales dispositions de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale ; cette convention, très inspirée de la convention-cadre du Conseil de l'Europe, prévoit que les deux pays s'accorderont l'aide judiciaire la plus large possible, celle-ci ne concernant pas, toutefois, l'exécution de décisions d'arrestation et de condamnation ni les infractions militaires ne constituant pas des infractions de droit commun.

L'entraide pourra par ailleurs être refusée si la demande se rapporte à des infractions "politiques" ou si elle risque de porter atteinte à la souveraineté de l'Etat requis, l'ordre public ou d'autres intérêts essentiels.

Les modalités de l'entraide sont variées : actes d'enquête et d'instruction, auditions de témoins ou d'experts, transfèrement de détenus, ainsi que la communication d'extraits de casier judiciaire, voire la dénonciation à une partie par l'autre partie de faits susceptibles d'entraîner des poursuites pénales par les autorités compétentes de cette dernière.

Le rapporteur a ensuite décrit les éléments principaux de la convention d'extradition passée, comme la précédente, entre la France et le Mexique.

Par ce texte, les deux pays s'engagent à se livrer réciproquement toute personne qui, se trouvant sur le territoire de l'un des deux Etats, serait poursuivie pour une infraction pénale ou recherchée aux fins d'exécution d'une peine privative de liberté prononcée par les autorités judiciaires de l'autre Etat comme conséquence d'une infraction pénale. Deux conditions de base sont posées : que cette infraction soit punie, au Mexique et en France, d'une peine de prison dont le maximum ne soit pas inférieur à deux ans ou que, si l'extradition est requise en vue d'exécuter un jugement, la partie de la peine restant à exécuter soit d'au moins six mois.

Plusieurs cas de refus d'extradition sont envisagés. Des refus "de droit" concernent les hypothèses suivantes : caractère politique de l'infraction, jugement rendu par un tribunal d'exception, demande d'extradition concernant un ressortissant de l'Etat requis, jugement déjà rendu concernant les mêmes faits, et prescription de l'action publique. La convention prévoit par ailleurs des cas de refus facultatifs : infraction commise hors du territoire de l'Etat requis par un ressortissant étranger à cet Etat ; existence de poursuites engagées par l'Etat requis contre la même personne pour une infraction identique à celle qui motive la demande d'extradition ; existence d'un jugement définitif de condamnation ou d'acquiescement dans un Etat tiers pour la même infraction ; considérations humanitaires.

Enfin, lorsque l'Etat requérant dispose dans sa législation de la possibilité d'appliquer la peine de mort, l'Etat requis peut conditionner son acceptation de la demande d'extradition à la non-exécution de cette peine à l'endroit de la personne réclamée.

La convention prévoit diverses garanties de procédure en faisant notamment application de la règle de la "spécialité des poursuites" et en prévoyant le cas où une infrac-

tion a fait l'objet d'une requalification légale postérieurement à l'extradition.

**M. Hubert Durand-Chastel, rapporteur**, a enfin rappelé quelques éléments politiques et économiques significatifs du Mexique d'aujourd'hui.

Les années récentes avaient été celles d'une croissance soutenue, même si 1993 avait été marqué par un certain essoufflement de cette tendance. Le Mexique engrangeait les fruits de deux orientations décisives : la privatisation d'une grande partie de son économie et son ouverture au commerce international. Dans ce contexte, la conclusion de l'accord de libre-échange nord-américain (Aléna) était chargée de symboles et se traduisait dès maintenant par des effets positifs. Enfin, la France n'occupait, parmi les partenaires commerciaux du Mexique, qu'un rang modeste, même si le Mexique était désireux de compter la Communauté européenne parmi ses partenaires privilégiés.

Sur le plan politique, le sexennat du président Salinas, achevé le 21 août dernier, avait été marqué par des difficultés sociales révélatrices d'un Mexique "à deux vitesses", les effets du développement économique n'étant pas également perceptibles dans l'ensemble du pays ; la révolte des Indiens du Chiapas en janvier 1994 avait symbolisé cette insatisfaction. Par ailleurs, le Président Salinas avait réussi à engager une modification des rapports, parfois ambigus, entre l'Etat et le parti au pouvoir depuis soixante-cinq ans, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI). Sur le plan institutionnel, il reviendrait au nouveau Président, M. Zedillo, d'approfondir les réformes afin d'aboutir à un meilleur équilibre des pouvoirs.

Après avoir rappelé l'excellence des relations, notamment culturelles, liant le Mexique et la France, **M. Hubert Durand-Chastel, rapporteur**, a proposé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des deux projets de loi.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, a fait part de son incertitude quant à la réalisation d'un espace économique reliant "l'Alaska à la Terre de Feu", selon l'expression utilisée par le Président Bush. Il a fait valoir que si l'Aléna était certes un élément essentiel, il lui semblait que certains pays latino-américains, comme l'Argentine, s'efforceraient de préserver le caractère "sud-américain" de certaines coopérations économiques institutionnalisées comme le marché commun sud-américain (MERCOSUR).

Ensuite, un débat s'est instauré entre **MM. Michel d'Aillières, Jacques Habert, Xavier de Villepin, président, et Hubert Durand-Chastel, rapporteur**, sur l'applicabilité de mesures d'extradition entre la France d'une part et des pays comme l'Argentine et l'Uruguay d'autre part.

Le rapporteur a indiqué que sur trente-deux conventions de ce type passées par la France, la présente convention d'extradition était la troisième que la France passait avec des pays latino-américains, après l'Equateur et le Pérou. Il a spécifié qu'en l'absence de convention, une extradition était toujours possible sur la base de la "bonne volonté" des parties, sauf à ce que la législation interne d'un des pays s'y oppose, ce qui était le cas de la législation argentine.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a alors **adopté les deux projets de loi, M. Michel d'Aillières** s'abstenant en ce qui concerne le projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'extradition.

La commission a ensuite examiné le **rapport pour avis de M. Max Lejeune sur les crédits du ministère de la Défense, relatifs à la Marine, inscrits dans le projet de loi de finances pour 1995.**

Donnant lecture du rapport pour avis de M. Max Lejeune, empêché, **M. André Boyer** a d'abord rappelé la place de la marine au sein de notre dispositif de défense et

son évolution attendue pour répondre aux orientations définies par le Livre blanc sur la défense.

Présentant ensuite le budget de la marine pour 1995, le rapporteur pour avis a indiqué que les crédits de paiement alloués à la marine en 1995 s'élèveraient à 36,7 milliards de francs et représenteraient 18,9 % du budget de la défense. A ces ressources figurant dans le projet de loi de finances doivent d'autre part venir s'ajouter 1 766 millions de crédits reportés, qui pourront être consommés en 1995, et 55 millions de fonds de concours.

S'agissant des crédits inscrits au titre III (13 769 millions de francs, soit une réduction de 0,6 % en volume par rapport à 1994), **M. Max Lejeune** a précisé qu'un prélèvement en cours d'année sur les crédits de report du titre V devrait porter ces crédits à 14 202 millions qui permettront le maintien du niveau d'activité des forces. Le rapporteur pour avis a regretté la légère diminution de l'ensemble des crédits destinés à l'entretien programmé des matériels, estimant que leur insuffisance ne pourra que prolonger les difficultés actuelles pour le maintien en condition des bâtiments de surface et des aéronefs.

En ce qui concerne les crédits du titre V (22 954 millions, soit une baisse de 3,9 % par rapport à 1994), le rapporteur pour avis a précisé qu'ils atteindraient au total, en termes de crédits disponibles, 24 775 millions compte tenu des crédits reportés et des fonds de concours ; il a estimé cette dotation indispensable pour éviter le glissement dans le temps des programmes majeurs de la marine. **M. Max Lejeune** a souligné les évolutions très contrastées que recouvre cette stabilité d'ensemble : + 18 % pour l'aéronautique, - 11 % pour la flotte, - 13 % pour la force océanique stratégique, + 3,7 % pour les engins et munitions, et + 17 % pour les études et développements.

Le rapporteur pour avis a ensuite examiné les retombées concrètes de ce budget sur l'évolution des principales composantes de la marine, évoquant successivement : la force d'action navale et ses moyens d'accompagnement, la

force océanique stratégique, les sous-marins d'attaque, les forces de souveraineté, l'aviation de patrouille maritime et les missions de service public de la marine (qui représentent 13 % de l'activité générale de la marine). Il a précisé que la marine -qui comprend aujourd'hui environ 110 bâtiments et 200 aéronefs- commanderait notamment en 1995 5 avions Rafale et 2 avions de guet embarqués et prendrait en particulier livraison de 2 frégates de surveillance, d'un chasseur de mines et de 3 avions Atlantique 2 de patrouille maritime. Il a également rappelé les principales raisons qui plaident selon lui fortement en faveur de la commande d'un second porte-avions nucléaire.

**M. Max Lejeune** a enfin évoqué les questions de personnels, soulignant que les effectifs de la marine s'élevaient en 1995 à 63 838 personnels par suite de la création de 87 postes d'officiers et la suppression de 419 postes de quartiers-maîtres et marins (dont 304 appelés). Il a noté que la féminisation des personnels se poursuivait à un rythme jugé satisfaisant par l'état-major pour atteindre l'objectif de 10 % des effectifs.

**M. Max Lejeune**, rappelant que le budget proposé était cohérent avec la loi de programmation militaire et dérogoire à la loi quinquennale de maîtrise des dépenses publiques, a conclu à **l'adoption des crédits du ministère de la défense pour 1995.**

A l'issue de la présentation du rapport pour avis de **M. Max Lejeune**, **M. Xavier de Villepin**, président, et **M. André Boyer** ont eu un échange de vues sur l'évolution du nombre des bâtiments et des aéronefs de la marine, ainsi que sur les crédits consacrés à la recherche et au développement.

**M. Albert Voilquin** s'est inquiété de l'insuffisance des crédits de fonctionnement et a évoqué avec **M. André Boyer** le niveau d'activité aéronavale. Il a enfin souligné l'importance des missions de service public remplies par la marine.

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

La commission a enfin déterminé la destination de ses missions d'information durant la prochaine intersession d'hiver. A l'issue d'un échange de vues auquel ont participé, **M. Xavier de Villepin, président, MM. Michel d'Aillières et Louis Jung** elle a retenu le principe de l'envoi, en janvier ou février 1995, de **deux missions d'information** composées chacune de cinq sénateurs : l'une **en Colombie et au Vénézuéla** pour s'informer sur la situation dans ces pays et leurs relations avec la France ; l'autre **au Mali et au Gabon** pour faire notamment le point sur la situation dans ces pays un an après la dévaluation du franc CFA.

La commission a enfin retenu le principe d'un déplacement d'une journée à Bruxelles, au siège de l'OTAN, au mois de janvier 1995.

Puis la commission a entendu **M. Michel Roussin, ministre de la coopération**.

**M. Michel Roussin** a tout d'abord évoqué l'évolution de la situation au Rwanda, où pourraient selon lui s'esquisser des évolutions positives, si les différentes forces politiques parviennent à retrouver l'esprit des accords d'Arusha. Tirant la leçon de l'opération Turquoise, **M. Michel Roussin** a estimé que, dans une Afrique caractérisée par une instabilité croissante, les interventions françaises doivent s'inscrire dans une logique de prévention de crise et accompagner le processus de démocratisation. A cet égard, il a relevé les progrès accomplis au Burundi, au Togo, au Gabon et au Congo, et a évoqué les perspectives ouvertes par les évolutions récentes au Zaïre et en Haïti.

Abordant ensuite la situation économique des pays du champ, le ministre de la coopération s'est livré à un rapide bilan des conséquences de la dévaluation du franc CFA. Il a montré que les signes d'encouragement perceptibles



dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest contrastaient avec des situations moins favorables dans certains pays d'Afrique centrale. De manière générale, il a fait observer que des progrès demeuraient nécessaires, dans l'ensemble de la zone franc, en matière de gestion fiscale et dans le domaine du fonctionnement des administrations.

Puis le ministre de la coopération a détaillé les mesures d'accompagnement mises en place à l'égard des entreprises françaises établies en zone franc. Il a évoqué les problèmes encore non résolus à ce jour : d'une part, la question du blocage des transferts effectués avant la dévaluation et d'autre part celle des prêts libellés en francs CFA. A cet égard, il a estimé que l'émission obligataire en francs CFA, garantie par la Caisse française de développement, constituerait une première étape sur la voie du règlement de cette question.

En ce qui concerne, par ailleurs, les difficultés imputables pour la communauté française à l'ajustement monétaire, le ministre de la coopération a précisé qu'une aide exceptionnelle serait, sous conditions de ressources, versée aux Français retraités titulaires d'une pension libellée en francs CFA.

Puis **M. Michel Roussin** a commenté les différentes orientations contenues dans le projet de budget pour 1995 du ministère de la coopération, qui s'inscrit dans le cadre d'un "nouveau contrat" proposé à nos partenaires africains par le Gouvernement français. Il a fait observer que la "stratégie de coopération" conduite par la France à l'égard des pays du champ repose sur la diversification des acteurs de la coopération, à travers le recours accru aux compétences des organisations non gouvernementales et des collectivités locales.

**M. Michel Roussin** a souligné la continuité de la dotation prévue pour 1995 par rapport aux précédents exercices. Il a néanmoins indiqué que la répartition des moyens inscrite dans le projet de loi de finances pour 1995

allait privilégier l'aide-projet aux dépens des concours financiers.

S'agissant de l'aide-projet, le ministre de la coopération a notamment évoqué l'effet change favorable dont bénéficie le fonds d'aide et de coopération (FAC) du fait de l'ajustement monétaire.

Commentant ensuite les différentes composantes de la coopération militaire, dont il a souligné le rôle décisif dans la prévention des crises, **M. Michel Roussin** a indiqué que les stages offerts aux stagiaires militaires africains seraient désormais adaptés aux conditions d'emploi et de fonctionnement des armées nationales. Il a également montré la nouveauté que constitue l'accès du dispositif de coopération militaire aux ressources du fonds d'aide et de coopération. Le ministre de la coopération a enfin commenté la poursuite de la déflation des effectifs de l'assistance technique, qui s'inscrit dans la modernisation de cet outil de la coopération franco-africaine.

A l'issue de cet exposé, **M. Xavier de Villepin, président**, est revenu sur le bilan nuancé de la dévaluation du franc CFA à l'origine de contrastes entre la zone couverte par la banque des Etats de l'Afrique centrale d'une part et d'autre part par la banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest. Il a par ailleurs souligné le rôle des banques dans les difficultés rencontrées par les Etats les plus fragiles. A cet égard, le ministre de la coopération a commenté la situation critique dans laquelle se trouve le Cameroun, et de manière générale les risques susceptibles de résulter d'une Afrique "à deux vitesses".

**M. Michel Roussin** est par ailleurs revenu avec **M. Xavier de Villepin, président**, et **Mme Paulette Brisepierre** sur le problème du remboursement des avoirs bloqués depuis la dévaluation et d'autre part sur les prêts en francs CFA sollicités par nos compatriotes établis en Afrique. Sur ce point, le ministre de la coopération a souligné les difficultés résultant de la compétence de la Caisse française de développement. S'agissant du blocage

des transferts effectués avant la dévaluation, problème sur lequel le Trésor est principalement compétent, **M. Michel Roussin** a indiqué qu'il avait demandé l'intervention du Premier ministre auprès des banques centrales de la zone franc.

Interrogé par **M. Xavier de Villepin, président**, sur la situation en Haïti, le ministre de la coopération a noté que la France avait son rôle à jouer dans un pays dont la population a été ruinée par trois ans d'embargo, et que des projets de coopération étaient envisagés depuis la Guadeloupe et la Martinique, pour des raisons linguistiques et pratiques.

Avec **M. Marc Lauriol**, **M. Michel Roussin** a évoqué la présence militaire américaine en Haïti. Il a souligné la grande popularité dont jouit actuellement le Président Aristide. Il a précisé, en réponse à une question de **M. Jacques Habert**, qu'un attaché culturel serait bientôt nommé en Haïti où un chef de mission sera très prochainement désigné.

A la demande de **M. Paul d'Ornano**, le ministre de la coopération a précisé les modalités de versement de l'indemnité exceptionnelle destinée aux titulaires français d'une pension libellée en francs CFA, et prévue par une circulaire du ministère des affaires sociales du 4 octobre 1994. Le ministre de la coopération a également évoqué les améliorations envisagées pour privilégier la souplesse dans la gestion des enseignants des établissements de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. **M. Michel Roussin** a enfin précisé à **M. Paul d'Ornano**, que la création éventuelle d'une force africaine d'interposition qui ne pourrait être mise en place que sous l'égide des Nations Unies serait, en tout état de cause, indépendante de notre coopération militaire. Une réflexion est actuellement en cours sur ce sujet, qui sera débattu au sommet France-Afrique de Biarritz.

Avec **M. Michel d'Aillières**, le ministre de la coopération est revenu sur la stabilité des effectifs de l'assistance

militaire technique. Il a par ailleurs précisé que les unités prépositionnées en Afrique relevaient du ministère de la défense.

**M. Guy Penne** a ensuite déploré l'insuffisance du budget du ministère de la coopération, de la dotation relative aux bourses et des moyens consacrés aux dons en faveur de l'ajustement structurel. Il s'est interrogé sur le montant de l'économie réalisée sur la rémunération des coopérants du fait de la dévaluation du franc CFA et de la déflation des effectifs, et sur le soutien accordé à Djibouti dans le cadre de la démobilisation. Il a par ailleurs regretté que le Rwanda ne soit pas associé au prochain sommet des chefs d'Etat français et africains de Biarritz. S'agissant des bourses, **M. Michel Roussin** a fait observer que le ministère de la coopération privilégiait désormais les formations courtes de haut niveau. Il a précisé que la démobilisation conduite à Djibouti suivait le calendrier prévu. Comme au Tchad, il s'agissait d'un processus lourd et coûteux.

A la demande de **M. Guy Penne**, le ministre de la coopération a souligné que l'affectation dans les zones les plus défavorisées de 70 coopérants du service national spécialistes de la santé, disposant d'une compétence dans le domaine médical, visait à développer une médecine de proximité dans les régions les plus démunies.

En réponse à une question de **M. Marc Lauriol**, **M. Michel Roussin, ministre de la coopération**, a évoqué le rôle du Zaïre dans le succès de l'opération Turquoise ainsi que les récents progrès accomplis par ce pays sur le plan institutionnel. Il a également souligné les relations très étroites qui unissent désormais la France au Burundi.

Interrogé enfin par **M. Xavier de Villepin, président**, sur la situation à Madagascar, le ministre de la coopération a estimé que les difficultés profondes auxquelles se heurte Madagascar sur le plan économique

contrastent avec l'importance de l'effort consenti par la France en faveur de ce pays.

**Jeudi 3 novembre 1994 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** La commission a tout d'abord examiné l'avis de **M. Michel Alloncle** sur le **projet de loi n° 22** (1994-1995) d'**orientation** et de **programmation** relatif à la **sécurité**, modifié par l'Assemblée nationale (2ème lecture).

**M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis**, a rappelé que le Sénat avait, en première lecture, adopté deux amendements proposés par la commission. Le premier visait à confirmer les règles d'emploi actuelles de la gendarmerie en évitant que la rédaction de l'article 5 du projet ne remette en cause les textes en vigueur relatifs à son organisation et à son service. Le second amendement tendait à accorder au conjoint survivant d'un militaire de la gendarmerie mort en service et cité à l'ordre de la Nation une pension de reversion au taux de 100%.

**M. Michel Alloncle** a précisé que, pour l'essentiel, l'Assemblée nationale avait approuvé les dispositions introduites par le Sénat, sous réserve, s'agissant du premier amendement, de la substitution de la notion de "rapport" à celle de "compte-rendu" et, en ce qui concerne le second amendement, d'une adjonction permettant d'octroyer une pension de reversion au taux de 100% aux conjoints survivants de gendarmes morts en service et cités à l'ordre de la gendarmerie.

Puis, **M. Michel Alloncle** a évoqué le problème de la parité police-gendarmerie posé, indirectement, par le projet de loi.

Il a souligné que ce principe de parité, pourtant admis par les pouvoirs publics et réaffirmé à de nombreuses reprises, était en fait battu en brèche depuis plusieurs années, comme en témoignait l'évolution des traitements indiciaries des gendarmes et des policiers. Il a fait valoir

que ce problème devait être pris en compte et résolu par l'ensemble du Gouvernement.

En conclusion, **M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis**, a noté que le texte adopté par l'Assemblée nationale était, pour l'essentiel, sur les points abordés en première lecture par la commission, conforme aux souhaits qu'elle avait émis. Aussi, tout en rappelant la nécessité d'être très vigilant sur le respect du principe de parité, il a proposé de donner un avis favorable à l'adoption du projet de loi modifié par l'Assemblée nationale.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, s'est félicité de l'approbation par l'Assemblée nationale de l'essentiel des dispositions proposées par la commission. Il a considéré que le problème de la parité police-gendarmerie était de la plus grande importance pour l'avenir des deux principaux services de sécurité français. Il a estimé que les conditions de sa mise en œuvre devraient faire l'objet d'une réflexion approfondie.

La commission a alors **adopté le présent projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale**.

La commission a ensuite entendu **M. Patrice Maynial, directeur général de la gendarmerie nationale sur le projet de loi de finances pour 1995**.

**M. Patrice Maynial** a tout d'abord présenté l'état de la gendarmerie en 1994. Il a notamment fait valoir qu'elle était engagée dans une mutation technique et sociale de la plus grande importance qui se traduisait notamment par un recours croissant à des matériels informatiques, bureautiques et de télécommunications très sophistiqués.

Le directeur général de la gendarmerie nationale a ensuite exposé le projet de budget de la gendarmerie pour 1995. Il a fait observer que cette année budgétaire constituerait la première annuité de la loi de programmation militaire pour les années 1995-2000. Après avoir indiqué que les ressources disponibles de la gendarmerie progresseraient de 632 millions de francs, soit 3,1 % par rapport à 1994, **M. Patrice Maynial** a souligné que le projet de

budget était marqué par un effort en faveur des personnels, grâce à un renforcement des effectifs, à des améliorations en matière de rémunérations et à un accroissement des crédits destinés au logement.

Puis, **M. Patrice Maynial** a noté que l'évolution du budget permettrait le maintien des activités de la gendarmerie. Après avoir évoqué le problème des loyers, il a notamment décrit le déroulement du programme Rubis.

Le directeur général de la Gendarmerie nationale a ensuite répondu aux questions de :

- **M. Xavier de Villepin, président**, sur le bilan de la mise en place des "postes mobiles avancés" ; sur l'état d'avancement du programme de transmissions Rubis ; et sur le renouvellement des hélicoptères Alouette III de la gendarmerie prévu par la loi de programmation ;

- **M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis**, sur les modalités de la réorganisation du service de nuit et sur la réduction, en francs constants, des crédits d'équipement de la gendarmerie ;

- **M. André Rouvière** sur les défauts de l'organisation du service de nuit dans les communes rurales qui pourraient se traduire par des interventions insuffisamment rapides ; sur la proportions d'appelés, d'une part, et de femmes, d'autre part, au sein de la gendarmerie ; sur la moindre disponibilité des gendarmes, faute d'effectifs suffisants, qui risquerait de conduire la gendarmerie à adopter une attitude moins préventive que répressive ; et sur les suppressions éventuelles de brigades dans les communes rurales ;

- **M. Michel d'Aillières** sur le nombre insuffisant et les conditions de recrutement des officiers de gendarmerie ; sur la difficulté d'assurer un avancement de grade aux gendarmes auxiliaires compte tenu de la faible durée du service national ;

- **M. Albert Voiquin** sur les résultats de la création de "postes mobiles avancés" ; sur les modalités de compensa-

tion de l'inéligibilité au fonds de compensation de la TVA (FCTVA) des investissements consentis par les collectivités territoriales au profit de la gendarmerie ; et sur l'état d'avancement du projet de déménagement de la direction générale de la gendarmerie nationale ;

- et **M. André Jarrot** sur les conséquences prévisibles de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire sur l'organisation du service de la gendarmerie en milieu rural ; et sur la destination du produit de la vente, par l'administration des domaines, d'anciens matériels de la gendarmerie.



## AFFAIRES SOCIALES

**Jeudi 27 octobre 1994 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à plusieurs auditions publiques sur les **problèmes posés, en France, par le traitement de la douleur.****

**M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a d'abord rappelé que c'est avec le soutien personnel du Président du Sénat, qui a bien voulu honorer cette journée d'auditions de sa présence et sur l'avis favorable de la commission, qu'a été autorisée, par le bureau du Sénat et sur la demande de M. Lucien Neuwirth, la création d'un groupe d'études des problèmes posés, en France, par le traitement de la douleur.

Il a souligné que cette initiative démontrait une fois de plus la volonté de la Haute Assemblée de se pencher sur les questions de fond qui déterminent l'évolution de la société française.

Rappelant alors l'activité des divers groupes d'études placés sous le contrôle de la commission, mais aussi les thèmes des plus récentes missions d'information de cette dernière, le **président Jean-Pierre Fourcade** a également souligné ses contributions multiples à l'activité législative.

Il a souligné, enfin, l'importance du thème abordé par la commission et le groupe d'études des problèmes posés par le traitement de la douleur qui constituent une préoccupation importante de nombre de nos concitoyens.

**M. Lucien Neuwirth, président du groupe d'études,** a rappelé à son tour l'intérêt constant porté par le Sénat aux problèmes de société.

C'est dans ce cadre et après les débats importants consacrés aux lois relatives à la bioéthique, qu'il lui est

apparu opportun d'appeler la Haute Assemblée à s'intéresser au traitement de la douleur qui pose, en France, à l'évidence, des problèmes spécifiques. Il a souligné que de récentes études, toutes convergentes, confirment ce que ressentent un grand nombre de nos compatriotes : le système français de soins ne prend pas suffisamment en compte la douleur des patients.

C'est pour comprendre les raisons de cette insuffisance que cette journée d'auditions a été organisée en réunissant autour d'une même table, dans un laps de temps très court, les meilleurs spécialistes médicaux, éthiques et moraux.

Il appartiendra à M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la santé et aux représentants de M. François Fillon, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, de conclure cette journée de travail.

Il reviendra à la commission, sur la proposition du groupe d'études de présenter, dans quelques semaines, un ensemble de mesures d'ordre budgétaire, législatif et réglementaire propres à apporter une réponse aussi complète que possible aux problèmes qui auront ainsi été identifiés.

La commission a alors procédé à l'audition de **M. Jean-Marie Besson, directeur de l'unité de physiopharmacologie du système nerveux de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)**, sur le traitement de la douleur, ses enjeux et ses perspectives.

En réponse aux questions de **M. Lucien Neuwirth, président du groupe d'études**, **M. Jean-Marie Besson** a rappelé que, si en 1987, la France prescrivait 20 fois moins de morphine en cas de douleur cancéreuse que les pays anglo-saxons, aujourd'hui, l'écart n'était plus que de 1 à 10 et qu'il ne fallait donc pas noircir la situation. Concernant les centres de traitement de la douleur, **M. Jean-Marie Besson** a confirmé qu'ils rencontraient depuis dix ans -date de leur création en France- de nom-

breuses difficultés de fonctionnement. Il a souligné la nécessité de leur conférer un statut légal strict afin de limiter les installations spontanées.

A la question de **M. Claude Huriet** sur l'adéquation de la consommation de morphine et du traitement de la douleur, **M. Jean-Marie Besson** a expliqué que, dans 70 à 80 % des cas de douleur cancéreuse, touchant 40 % des patients en stade intermédiaire et 80 % des patients en stade final, la prise de morphine jugulait la douleur.

Il a rappelé que d'autres alternatives avaient été expérimentées, notamment les interventions neurochirurgicales sur le "circuit" de la douleur, mais qu'à l'heure actuelle peu de palliatifs existaient.

Il a souligné l'importance de l'information et de la formation du corps médical. Il a affirmé que le danger d'accoutumance des malades à la morphine était quasiment nul, révélant que le risque était de l'ordre de 3 toxicomanies avérées sur 10.000 patients traités.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Patrice Queneau**, doyen de la faculté de médecine de Saint-Etienne, président du conseil scientifique et pédagogique du centre national des concours d'internat, sur le traitement de la douleur.

**M. Patrice Queneau** s'est tout d'abord félicité de l'initiative du groupe d'études et a noté les énormes progrès globalement réalisés depuis dix ans.

Il a proposé que les étudiants bénéficient d'un apprentissage initial, continu et approfondi de la douleur, de son traitement et de l'approche du malade. Il a préconisé la mise en place de modules de 8 à 10 heures, corrolés à un stage concret avec des malades simulés et des malades réels.

**M. Patrice Queneau** a manifesté sa conviction qu'un interrogatoire attentif du malade pouvait éviter le recours aux techniques les plus sophistiquées, souvent coûteuses et qui constituent parfois un véritable écran empêchant

l'écoute du patient. Il a expliqué également que le symptôme douloureux témoignait parfois d'un mal-être profond.

En réponse à **MM. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales, et Christian Poncelet, président de la commission des finances, M. Patrice Queneau** a confirmé l'importance de la formation des médecins et de leur capacité d'écoute.

**M. Jean-Marie Besson** a fait observer qu'il existait trois types de douleurs (psychogènes, neurogènes et nociceptives)

Répondant à **Mme Joëlle Dusseau, M. Patrice Queneau** a révélé qu'une étude récente, menée par ses soins, évaluait à 14 heures en moyenne, dans 41 facultés de médecine française sur les 43 existantes, le temps consacré à la douleur dans le 2ème cycle.

A **M. Jean Chérioux**, qui s'inquiétait du risque d'euthanasie, **M. Jean-Marie Besson** a répondu qu'il n'y avait aucun risque de dérive dans l'utilisation des antalgiques.

Il a confirmé l'importance de la motivation des équipes de recherche médicale dans ce domaine et affirmé que d'ici quatre à cinq années des pistes médicamenteuses seraient exploitées.

A **M. Claude Huriet et Mme Hélène Missoffe, M. Patrice Queneau** a rappelé l'importance de la prise en charge psychologique du malade douloureux par son médecin.

Puis, la commission a entendu le **docteur François Boureau, du centre anti-douleur de l'hôpital Saint-Antoine.**

Le **docteur François Boureau** a d'abord souligné l'importance de cette journée d'auditions dont la valeur symbolique n'échappera pas à ceux qui, investis dans la lutte contre la douleur, ont besoin de reconnaissance.

Rappelant d'abord que la mission d'enseignement et de formation doit constituer le pivot de l'organisation de lutte

contre la douleur, le **docteur François Boureau** a défini les centres anti-douleur comme le lieu de coordination des moyens et de la conjugaison des volontés.

Il a en effet observé que le principal obstacle à la prise en compte de la douleur était lié à la grande diversification et à la spécialisation croissante des activités médicales.

Il a souligné l'importance de la revalorisation de l'acte clinique dans un monde hospitalier où la sophistication des techniques fait quelquefois oublier le sort du malade.

La pluridisciplinarité des équipes de traitement de la douleur est la condition essentielle de leur réussite parce que la douleur est multiforme. Seule la confrontation des expériences permet de définir le meilleur accompagnement du patient. Cet accompagnement doit être fondé sur une triple logique, médicale, psychologique et de réinsertion.

Le **docteur François Boureau** a rappelé enfin la nécessaire complémentarité entre les centres anti-douleur et les structures de soins palliatifs.

Il a souligné enfin avec force que les centres de traitement anti-douleur ne devaient pas conduire à la création d'une nouvelle spécialité médicale.

Leur développement réclame seulement la reconnaissance de l'activité de ceux qui s'y consacrent et leur nécessaire affectation, à temps plein, à cette tâche nouvelle.

Il a conclu en affirmant que seule la volonté politique permettrait une telle reconnaissance dans un monde hospitalier désormais très contraint par la politique stricte de redéploiement des moyens.

Répondant à **M. Lucien Neuwirth**, il a jugé très opportun que la lutte contre la douleur soit prise en compte par les projets des établissements comme un objectif prioritaire de leur activité.

Il a exprimé son intérêt pour la création d'un comité de réflexion pluridisciplinaire d'étude de la douleur dans chaque établissement hospitalier.

Il a remarqué que la mise en place de telles structures se heurtait, comme toute tentative de développement de fonctions transversales, à la compétition des disciplines médicales.

Répondant à l'appel de **M. Jean-Marie Besson**, il a confirmé que le coût du traitement de la douleur était très inférieur au bénéfice qui pouvait en être attendu.

Répondant à **Mme Hélène Missoffe**, il a confirmé qu'il ne pouvait être question de créer une nouvelle spécialité médicale pour lutter contre la douleur, mais seulement de reconnaître la spécificité de cette activité.

Le **doyen Patrice Queneau** a indiqué que le traitement de la douleur ne serait considéré comme rentable qu'à partir du moment où seraient requalifiées des consultations de qualité.

Il a rappelé que l'une des faiblesses de la formation médicale française tenait désormais au fait que, dans la réussite des étudiants, 80 % revenaient à leurs publications, contre 15 % seulement à la pratique clinique et 5 % à la pédagogie.

**M. François Boureau** a redit une nouvelle fois que le traitement de la douleur appelait plus une spécialisation du temps que celle des praticiens.

En réponse à **M. Marcel Lesbros**, le **docteur François Boureau** a reconnu l'importance d'une meilleure coordination entre l'hôpital et la médecine de ville dans la diffusion des pratiques dégagées par les centres de traitement de la douleur.

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis** a alors souligné la qualité de la pratique médicale hospitalière française et les contraintes excessives imposées actuellement par le redéploiement.

La commission a ensuite entendu **M. Jean-François Bloch-Lainé, membre de la commission de réflexion sur la toxicomanie**, sur les moyens d'éviter l'assimilation du traitement de la douleur à la toxicomanie.

**M. Jean-François Bloch-Lainé**, après avoir constaté que le sujet abordé était le plus souvent considéré comme tabou, a rappelé que douleur et toxicomanie relevaient toutes deux de la maladie, mais qu'il n'y avait pas de liens identitaires évidents entre ces deux situations. Néanmoins, la question se pose de savoir si l'atténuation de la douleur ne risque pas de générer des toxicomanes.

Le docteur **Jean-François Bloch-Lainé** a alors rappelé que, dans l'enseignement traditionnel, la douleur était considérée comme respectable car elle favorisait le diagnostic. Heureusement, plus récemment, le professeur Paul Milliez affirmait que le rôle du médecin était de soigner, de guérir et d'abord d'aider à ne pas souffrir. Or, il apparaît que trois médecins sur quatre ne possèdent pas le carnet à souche qui leur permettrait de prescrire les opiacés susceptibles de soulager la douleur. **M. Jean-François Bloch-Lainé** a expliqué cette démission par l'assimilation de la prescription de morphine à l'imminence de la mort et par la croyance que cette prescription développerait des risques toxicomaniaques.

Pour l'orateur, cette croyance dangereuse n'est en rien justifiée : la multiplication par dix de la dose d'opiacé, nécessaire en raison de la tolérance progressive de l'organisme, ne crée par d'accoutumance ni n'abrège la vie de celui qui souffre. Refuser de soulager la douleur revient à mal soigner ; **M. Jean-François Bloch-Lainé** a affirmé n'avoir jamais rencontré de toxicomanie causée par un traitement opiacé de la douleur, ce qu'il explique par la différence qui sépare la "maladie toxicomaniaque" de la "maladie algique", l'origine des souffrances n'étant pas la même, l'une relevant du "mal être", l'autre étant organique.

Pour expliquer cette croyance, le **docteur Jean-François Bloch-Lainé** a rappelé que l'héroïne était un opiacé de synthèse utilisé pour sevrer les morphinomanes. Or, ses inconvénients sont supérieurs à ses avantages, de telle sorte qu'elle est rejetée par la communauté médicale : de la constatation de la dépendance à l'héroïne utilisée comme médicament, vient l'idée d'une possible dépendance à la morphine utilisée dans un même but thérapeutique. Or, l'expérience prouve le contraire.

Prolongeant la question du traitement des toxicomanes, **M. Jean-François Bloch-Lainé** a expliqué que le toxicomane était un malade égaré dans une médecine parallèle parce que la médecine officielle n'avait pas su le guérir : il conviendrait donc de ne pas le traiter comme un délinquant, d'autant que la prison n'est pas un lieu idéal pour soigner. De même, le médecin qui prescrit un médicament de substitution -nécessairement un opiacé- à un malade toxicomane enfreint la loi, ce qui est contradictoire avec sa mission de soigner.

En conclusion, le **docteur Jean-François Bloch-Lainé** a dénoncé la loi de 1970 qui produit ce type d'aberration tout en étant inefficace, car elle n'a pas endigué la toxicomanie, et dangereuse, car elle a éloigné nombre de malades des lieux de soins.

**M. Claude Huriet**, après avoir constaté que la réforme de la loi de 1970 n'était pas à l'ordre du jour des travaux du groupe d'études mais devrait intéresser la commission des affaires sociales, s'est interrogé sur les risques de voir un traitement de la douleur déboucher sur une toxicomanie réelle, notamment dans le cas des amputés.

En réponse, **M. Jean-François Bloch-Lainé** a reconnu le risque, néanmoins mineur en raison de la différence des pathologies d'origine. Selon lui, la véritable question concerne le devenir des enfants hyper-douloureux traités par la morphine.



**M. Jean-Marie Besson**, directeur de l'unité de physiopharmacologie du système nerveux de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), après avoir rappelé que la morphine n'était pas utilisée pour le traitement des douleurs neurogènes, a souligné l'importance des recherches, à partir de modèles expérimentaux de douleur, pour mettre au point des médicaments adaptés, comme cela a été le cas pour les comprimés morphiniques utilisés dans les douleurs cancéreuses ; cette facilité d'utilisation n'a d'ailleurs aucunement augmenté le nombre de toxicomanes, même si le risque d'accoutumance ne peut être écarté. Il a également rappelé que les pharmacies, livrées plusieurs fois par jour, n'avaient pas à conserver de stocks, ce qui devrait lever leurs réticences à l'usage de ces médicaments.

**M. Claude Huriet** ayant évoqué les problèmes liés à la transposition chez l'homme des modèles expérimentés chez l'animal, **M. Jean-Marie Besson** a rappelé l'évolution des recherches sur les modalités d'action de la morphine, au niveau de la moëlle épinière, qui ont débouché sur un traitement aujourd'hui remplacé par des comprimés.

**Mme Geneviève Barrier**, chef du département d'anesthésie de l'hôpital Necker et directeur du Service d'aide médicale urgente (SAMU) de Paris, ayant mentionné la pratique de neuro-stimulations transcutanées, **M. Jean-Marie Besson** a rappelé combien les techniques évoluaient alors que le délai pour les évaluer correctement restait très long.

Puis la commission a entendu le **docteur Louis Brasseur**, **anesthésiste réanimateur à l'hôpital Ambroise Paré**, sur le recours en France aux soins palliatifs.

Après avoir cité quelques chiffres d'une enquête sur la douleur ressentie par les patients après une opération ou atteints du Sida ou d'un cancer (méthode de l'échelle visuelle analogue), qui révèlent une importante sous-évaluation de cette douleur par les médecins, le **docteur**

**Louis Brasseur** a rappelé que les soins palliatifs trouvaient leur origine dans les hospices du moyen-âge pour réapparaître il y a environ 25 ans en Grande-Bretagne, puis au Canada et aux Etats-Unis, où ils sont reconnus comme une vraie spécialité.

L'éclipse de la médecine palliative date de quelques dizaines d'années quand les antibiotiques ont favorisé les succès médicaux : la mort est désormais considérée comme un échec et la douleur est devenue un sujet prioritaire pour la population.

Les soins palliatifs modernes visent à faire coexister qualité de vie et médecine moderne, objectif rendu plus aigu encore avec le Sida qui touche une population souvent jeune, dont le sort suscite un sentiment de révolte.

**M. Louis Brasseur** a rappelé les deux définitions des soins palliatifs : l'une de 1987, retenue en Grande-Bretagne, qui met en avant la qualité de la vie alors que la maladie progresse vers une issue fatale incontestée, l'autre, plus large, retenue par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 1990, qui met en avant le travail d'équipe pour assurer également une meilleure qualité de vie au malade en stade terminal et à sa famille. Ces définitions se heurtent cependant à la difficulté de fixer le moment où débute la phase terminale.

Les soins palliatifs, qui concernent surtout les cancers, les Sida et les maladies neurologiques dégénératives, maladies caractérisées par des troubles physiques accompagnés de désordres psychologiques et sociaux, visent à dispenser au malade, et à son entourage, une attention que la médecine moderne avait fait passer en arrière-plan, reposant sur un véritable travail d'équipe où les infirmières jouent un rôle de premier plan.

Cela suppose que les difficultés des malades fassent l'objet d'une véritable formation, pour tous les futurs médecins, pour ceux qui se destinent aux soins palliatifs, ainsi que dans un cadre post-universitaire en accordant à cette spécialité la reconnaissance qu'elle mérite. Il

conviendrait en outre d'encourager la recherche et de favoriser les carrières post-universitaires.

**M. Louis Brasseur** s'est déclaré cependant peu partisan de la généralisation des unités de soins palliatifs, réservant l'implantation d'unités aux centres de traitement du cancer ou aux centres hospitaliers universitaires (CHU) et suggérant la création d'unités mobiles en liaison avec les unités fixes.

Il a également préconisé une amélioration des soins à domicile, et éventuellement le développement des soins ambulatoires. Il a souhaité à cet égard une meilleure répartition des ressources entre traitement curatif et soins palliatifs.

Il a suggéré qu'une attention plus grande soit portée à l'entourage médical et familial, notamment en apportant à ce dernier un soutien médical, psychologique ou spirituel..., et en facilitant la prise de congé ("congé d'adieu").

Enfin, rappelant le vieillissement du pays, qui rend la population plus sujette au cancer, il a souhaité que l'on prenne conscience, ce qui suppose sans doute un changement de mentalité, de l'importance du traitement de la douleur et de la nécessité de faciliter l'accès aux antalgiques, évolution essentielle pour assurer une plus grande qualité de la fin de la vie ; il a, enfin, suggéré l'élaboration d'un programme national pour structurer et coordonner le système des soins palliatifs.

En réponse à **Mme Joëlle Dusseau**, **M. Louis Brasseur** a expliqué le fonctionnement des unités mobiles, susceptibles d'être appelées sur un numéro vert et composées de médecins, de psychiatres, de psychologues et d'assistantes sociales. Les équipes proposent des solutions dont la mise en œuvre relève entièrement des demandeurs.

En réponse à **Mme Hélène Missoffe**, **M. Louis Brasseur** a précisé que les soins palliatifs n'étaient pas uniquement dispensés dans le cadre d'une hospitalisation, d'autant que les unités étaient peu nombreuses (une trentaine). Les interventions se faisaient le plus souvent dans

le cadre du service, favorisant ainsi une osmose entre curatif et palliatif. En revanche, les unités de soins palliatifs restent des centres de référence, de recherche et de formation.

**M. Claude Huriet**, après avoir déploré que, depuis 25 ou 30 ans, on ait privilégié la technique sur l'humain, erreur d'ailleurs partagée par les étudiants actuels, s'est inquiété de la façon dont pouvait être vécu par le malade son transfert d'un service curatif vers l'unité de soins palliatifs, ainsi que du coût de ce dispositif qui, bien que difficilement chiffrable, devra être inscrit au budget global.

**M. Patrice Queneau**, doyen de la faculté de médecine de Saint-Etienne et président du conseil scientifique et pédagogique du centre national des concours d'internat, a rappelé que le concours de première année de médecine contenait 20 % de sciences humaines et sociales. Il a également souligné la nécessité de coder les soins palliatifs, faute de quoi on n'y recourrait pas. Des économies pourraient être réalisées sur des machines faussement utiles, afin de les consacrer au traitement de la douleur.

**M. Louis Brasseur** a souhaité que ne soient pas opposés humanisme et recherche. Il a évoqué une évaluation réalisée en Grande-Bretagne selon laquelle les soins palliatifs n'entraînaient pas de surcoûts. Il a suggéré néanmoins de favoriser les soins à domicile et l'hospitalisation de jour ainsi que le développement du volontariat. Enfin, à propos du transfert d'un malade dans une unité de soins palliatifs, il a observé que les soins dispensés dans le service d'origine -qui souvent tente de garder le patient- n'étaient pas les plus adaptés.

**M. François Boureau** (hôpital Saint-Antoine) a souligné à cet égard l'importance du concept d'équipe mobile qui permet à l'équipe soignante d'accompagner le malade jusqu'à la fin. Il a évoqué également le projet de créer des réseaux intégrant les médecins généralistes.

**Mme Joëlle Dusseau** a déclaré ne pas partager les inquiétudes de M. Claude Huriet sur ce que pourrait ressentir un malade transféré dans une unité de soins palliatifs, dans la mesure où les services hospitaliers ne sont pas toujours enclins à accompagner leurs malades jusqu'à leur mort. A cet égard, les équipes mobiles contribueront à faire évoluer les mentalités.

**M. Louis Brasseur** a reconnu que les mentalités devaient changer et a cité l'organisation de l'accueil aux familles (possibilités d'hébergement...).

**M. Marcel Lesbros** s'est interrogé sur les modalités de formation des médecins souhaitant acquérir une qualification en ce domaine.

En réponse, **M. Patrice Queneau** a reconnu qu'il convenait d'augmenter le nombre des spécialistes, même si tous les médecins étaient des praticiens de la douleur. Neuf centres existent en France, qui dispensent une formation sur deux ans, accompagnée de stages. Il conviendrait par ailleurs d'inciter les médecins à suivre une formation continue.

**M. François Delga** s'est interrogé sur les modalités de développement des soins palliatifs en province et à la campagne.

En réponse **M. Louis Brasseur** a suggéré de s'inspirer de ce qui se faisait dans d'autres pays.

Enfin, **M. Séry** (hôpital Lariboisière) a rappelé que les centres de la douleur ne traitaient que les douleurs chroniques rebelles aux autres thérapies et a attiré l'attention sur le fait que si ces structures se multipliaient, cela ne garantirait pas la qualité de leurs interventions.

Il a également rappelé les problèmes de traitement de la douleur que ne manquerait pas de poser le développement du Sida.

La commission a entendu **Mme Annie Gauvain-Piquard**, chef de l'unité de psychiatrie à

## **L'Institut Gustave Roussy, sur les problèmes posés par le traitement de la douleur de l'enfant.**

En introduction, **Mme Annie Gauvain-Piquard** a cité le cas d'un bébé de huit mois, sorti récemment de l'hôpital après un traitement pour des brûlures, sans qu'aient été prescrits des antalgiques pour calmer la douleur engendrée par le pansement pour une brûlure grave. Ainsi, si la douleur de l'enfant est aujourd'hui reconnue, l'analgésie en pédiatrie rencontre de nombreux obstacles :

- des obstacles humains : il s'agit de la difficulté d'admettre et de percevoir la douleur de l'enfant. Avant 1987, on considérait que l'enfant était protégé de la douleur par son immaturité. Aujourd'hui encore, l'emploi des morphiniques pendant une intervention chirurgicale est souvent refusé. Il en est de même après l'opération.

Pour vaincre ces réticences, **Mme Annie Gauvain-Piquard** suggère d'intégrer la douleur et son traitement dans les programmes d'enseignement ;

- des obstacles juridiques : le médecin qui souhaite traiter la douleur de l'enfant doit souvent se mettre hors la loi, faute de formes pédiatriques des antalgiques ou d'AMM adéquates. Il est en outre parfois très difficile de se procurer une dose de morphine. Par ailleurs, il convient de relever la crainte de l'industrie pharmaceutique d'investir dans des médicaments pédiatriques qu'elle ne pense pas pouvoir rentabiliser ;

- des obstacles liés à un manque de connaissances en ce domaine, faute d'études suffisantes, par exemple pour évaluer l'intensité de la douleur ou pour connaître les réactions de l'organisme de l'enfant aux médicaments. Peu de pathologies ont donné lieu à des recommandations précises concernant le traitement des douleurs qu'elles engendrent. En outre, les études cliniques sont rares.

**Mme Annie Gauvain-Piquard** a préconisé à cet égard la création de structures de recherche spécialisées dans la douleur de l'enfant, regroupées dans le cadre de réseaux avec des services hospitaliers ;

- des obstacles liés à l'insuffisance de certains équipements tels que salles de réveil ou pompes pour délivrer les antalgiques, pourtant peu coûteuses ;

- enfin, des obstacles liés à l'insuffisance des moyens humains : moins de trente médecins travaillent en France sur la douleur de l'enfant et cinq sont rémunérés pour cela. Il n'existe également que trois infirmières spécialisées.

**Mme Annie Gauvain-Piquard**, après avoir souligné que la douleur restait aussi l'affaire de tout praticien, a rappelé la nécessité de disposer de spécialistes pour traiter les cas difficiles, proposer des pratiques, établir des protocoles et mener des recherches. Les équipes devraient être multidisciplinaires et fonctionner comme prestataires de service au sein des hôpitaux pédiatriques.

En réponse à **M. Alfred Foy**, **Mme Annie Gauvain-Piquard** a précisé que la détection de la douleur chez un enfant ne posait pas de problème particulier si l'on y consacrait l'attention nécessaire. En revanche, on n'a pas encore pu valider de "score de douleur" faute de moyens adéquats.

En réponse à **M. Claude Huriet**, elle a précisé que les trente médecins travaillaient à l'amélioration des conditions de prise en charge, mais pas au quotidien. Elle a souligné que cette pénurie de spécialistes posait des problèmes dans les blocs opératoires où les pratiques étaient très variables.

En réponse à **M. Jean-Paul Hammann** qui s'inquiétait du risque encouru par les médecins "hors la loi", **Mme Annie Gauvain-Piquard** a souhaité que les formes pédiatriques des antalgiques leur soient proposées.

**M. Patrice Queneau** est revenu sur la réticence des entreprises pharmaceutiques à proposer des formes pédiatriques et a suggéré de les y encourager, notamment en organisant le remboursement des médicaments.

**M. François Delga** a rappelé qu'il existait des solutions moins radicales pour calmer la douleur de l'enfant, employées par la plupart des médecins. Pour **Mme Annie Gauvain-Piquard** cependant, le problème se pose dès qu'il convient de donner des médicaments plus forts, nécessitant des formes pédiatriques de niveau II.

Puis la commission a entendu le **professeur Maurice Tubiana** sur la douleur cancéreuse.

Le **professeur Maurice Tubiana** a commencé par rappeler les principaux chiffres relatifs à la douleur cancéreuse : deux tiers des cancéreux souffrent ; comme on constate une augmentation de 200.000 cas par an, le nombre des cancéreux susceptibles d'être exposés à la douleur sera bientôt d'un million. La moitié seulement des cas douloureux sont traités correctement, tandis que les autres, ne bénéficiant d'aucun traitement rationnel, souffrent. La France sous-estime ce problème, alors que le nombre des cancers va s'accroître en raison du vieillissement de la population : un Français sur trois aura un cancer et le nombre annuel des cas croîtra de 15 % par an au cours des quinze prochaines années.

Le professeur a alors énuméré les principaux obstacles à la lutte contre la douleur cancéreuse. L'insuffisance de consommation morphinique en France s'explique :

- par des raisons culturelles et socio-psychologiques qui remontent au moyen-âge : il reste en effet encore aujourd'hui de cette période l'idée diffuse que la douleur est un châtement divin, prélude à la rédemption ;

- par un manque de personnel compétent, les postes de spécialistes n'étant pas considérés comme prioritaires ;

- enfin parce que la lutte contre la douleur n'est pas considérée comme un aspect noble de la médecine, y compris par les sociétés pharmaceutiques.

En outre, pour le **professeur Maurice Tubiana**, la lutte contre la douleur ne rendra pas les patients morphinomanes.



Puis il a proposé plusieurs solutions pour favoriser un recours plus important au traitement de la douleur cancéreuse.

Il a souhaité qu'une formation soit dispensée au cours des études de médecine, ce qui suppose de sensibiliser au préalable les doyens de centres hospitaliers universitaires (CHU), ces établissements étant autonomes ; il a préconisé une véritable formation des spécialistes ; enfin, il a évoqué l'intégration de cet enseignement dans la formation continue des praticiens, déplorant que seuls 20 % d'entre eux suivent une telle formation et suggérant que soit mis en place un dispositif d'incitation et de sanction.

Constatant qu'actuellement seuls les grands établissements traitant le cancer disposaient de consultations et de médecins spécialisés, le **professeur Maurice Tubiana a**, pour les 70 % de cas qui n'y étaient pas traités, proposé le recours aux équipes mobiles et à la rotation des médecins. Il a aussi observé que le traitement de la douleur nécessitait peu de matériel, si ce n'est des pompes que les hôpitaux peuvent facilement acquérir.

Puis, le **professeur Maurice Tubiana a** tenu à distinguer soins palliatifs et traitement de la douleur, deux disciplines indépendantes même si elles se recoupent partiellement.

Enfin, il a insisté sur la nécessité de prévoir un financement adéquat, qui ne sera d'ailleurs jamais très important, gagé éventuellement sur la suppression de dépenses inutiles, telles que les 15.000 lits surnuméraires, déplorant à ce propos que les élus locaux refusent le plus souvent d'engager ce type de réforme.

Réagissant à cette remarque, **M. Lucien Neuwirth, président**, a précisé que les suppressions de postes seraient d'autant mieux acceptées que ceux-ci seraient transférés sur d'autres besoins et **M. Charles Descours a** ajouté que les hommes politiques n'étaient pas les seuls à mettre en cause, les médecins hospitaliers ayant leur part de responsabilité.

Le **professeur Maurice Tubiana** a convenu qu'il s'agissait d'une responsabilité partagée, d'autant que la question de la fermeture de services suscitait des réticences au sein même de la population.

**Mme Régine Goinère, présidente de l'association "vivre avec"**, elle-même atteinte d'un cancer, est alors intervenue pour faire entendre la voix des malades et a insisté sur la nécessité, pour favoriser les traitements, de maintenir le moral des patients, ce qui passait par la suppression de la douleur.

En réponse à **M. Alfred Foy, le Professeur Maurice Tubiana** a cité, au titre des sanctions pouvant être exercées contre les médecins qui ne suivent pas de formation continue, le non-renouvellement des certificats d'autorisation d'exercer aux Etats-Unis. Quant aux incitations, elles pourraient être d'ordre financier par l'institution d'un coefficient d'acte récompensant l'assiduité.

Après avoir observé que la fermeture de vingt lits sur cent n'entraînait pas d'économies proportionnelles, **M. Claude Huriet** s'est demandé si la présence d'un spécialiste de la douleur auprès d'une équipe ne permettait pas de former les autres médecins, ce qui éviterait d'avoir à créer de nombreux postes spécialisés.

En réponse, **M. Maurice Tubiana** a insisté d'une part sur le fait que le cancérologue n'était pas le spécialiste de la douleur et d'autre part que l'on assistait à une forte augmentation des malades venant consulter pour des douleurs. En outre, certaines disciplines, comme la pédiatrie, ont des besoins très spécifiques.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Lucien Neuwirth, la commission a procédé à l'audition de Mme Geneviève Barrier, chef du département d'anesthésie de l'hôpital Necker et directeur du Service d'aide médicale urgente (SAMU) de Paris.

**Mme Geneviève Barrier** a d'abord défini la notion de douleur comme une sensation désagréable et une expérience émotionnelle en réponse à une atteinte tissulaire réelle ou potentielle, ou décrite comme telle. Puis elle a distingué les douleurs préopératoire et postopératoire. La première est souvent synonyme d'urgence car si l'intervention est programmée, en principe il n'y a pas de douleur précédant celle-ci, sauf en cas de douleur chronique, par exemple une scoliose ou une arthrose. En l'espèce, le but même de l'intervention est alors de calmer la douleur. Celle-ci est alors un symptôme extrêmement utile pour le diagnostic mais n'exclut pas la prise en charge de l'angoisse ou de l'anxiété considérables générées par cette situation.

Elle a souligné que l'analgésie ne pouvait être confondue avec le traitement mais que la prise en charge de la douleur passait par une véritable compétence clinique. C'est pourquoi, dans son rapport au Premier ministre, elle a proposé d'organiser pour les étudiants en externat une formation de deux mois en anesthésie et a rappelé les mesures évoquées par le professeur Maurice Tubiana en matière de formation continue.

En obstétrique, elle a noté que les établissements proposant des péridurales dans de bonnes conditions sont ceux effectuant autour de 1.000 accouchements par an car ces établissements possèdent des services d'anesthésie importants.

En matière de douleur postopératoire, elle a noté des perceptions contradictoires de la part des malades. Ainsi, une enquête réalisée par l'Assistance publique en 1994 auprès de 96 services de chirurgie, révèle que 74 % des patients se disent satisfaits de la prise en charge de la douleur, mais si on procède à une analyse plus fine après 24 heures d'hospitalisation, 46 % des patients interrogés déclarent avoir ressenti une douleur forte ou très forte alors que la molécule prescrite, par exemple du propacétamol ou de la buprémorphine, était conforme au cas clinique dans 80 % des cas. Elle a souligné que, souvent dans ces

cas, une prescription avait été fournie mais n'avait pas été renouvelée.

**Mme Geneviève Barrier** a conclu en indiquant que la consultation préopératoire était très importante pour calmer l'angoisse par une bonne information du patient, mais que la demande du public n'était peut-être pas encore suffisante. Elle a estimé également que les techniques méritaient d'être mieux ajustées en rappelant que le coût moyen d'utilisation d'une pompe à analgésiques en milieu hospitalier sur deux jours était de l'ordre de 150 F et qu'un effort important devait être fait au niveau de l'enseignement médical et de la formation. S'agissant des péridurales, elle a souhaité que le corps médical soit plus attentif à la demande des parturientes en indiquant que les trois accidents graves qu'elle avait eu à connaître concernaient des femmes qui n'en n'avaient pas fait la demande.

**M. Charles Descours** a indiqué qu'il partageait l'avis de Mme Geneviève Barrier quant à la nécessité d'une bonne information clinique et sur le rôle de signal d'alarme rempli par la douleur aiguë.

**Mme Geneviève Barrier** a précisé qu'en effet, il n'était pas souhaitable d'introduire d'analgésiques lourds tels que la morphine dans les SAMU ou les ambulances et qu'il ne fallait prendre aucun risque d'erreur sur le traitement final.

**Mme Hélène Missoffe** a, après avoir rappelé son expérience personnelle, manifesté son souhait que la péridurale puisse être proposée le plus largement possible dans les maternités.

**Mme Geneviève Barrier** a précisé qu'elle était d'accord à condition que la pratique de la péridurale soit entourée de toutes les précautions et donc effectuée dans des maternités réalisant plus de 1.000 accouchements par an.

**M. Jacques Delong** a rappelé que, si la souffrance était indispensable au médecin pour connaître l'état du malade, le malade cherchait avant tout à l'éviter.

**M. Patrice Queneau et Mme Geneviève Barrier** ont précisé que face à un "ventre chirurgical" on ne laissait pas le malade seul face à la souffrance. **M. Charles Descours** a rappelé, s'appuyant sur son expérience chirurgicale, l'importance de la douleur dans l'établissement d'un diagnostic comme par exemple l'appendicite.

Puis la commission a procédé à l'audition de **M. Bernard Glorion, président du conseil de l'ordre des médecins.**

Après avoir constaté le retard pris par la France dans le domaine du traitement de la douleur, **M. Bernard Glorion** a rappelé que la mission du médecin est de soulager et de prendre en charge le malade, y compris sa douleur. Il a rappelé que la douleur, longtemps perçue comme un symptôme "sacré", demeurait encore inquantifiable et inappréciable, car ressentie seulement par le patient lui-même.

Il a souligné que la douleur demeurait un "secret" alors que la science médicale dispose aujourd'hui de paramètres et de techniques qui permettent d'analyser le corps dans sa totalité.

Après avoir constaté que la médecine moderne disposait de moyens d'investigation qui permettent de se passer de la douleur comme élément de diagnostic, il a constaté que l'on n'avait pris conscience que récemment que la douleur du patient polytraumatisé qui arrive à l'hôpital devait être calmée avant toute radiographie ou déplacement éventuel du blessé.

Il a distingué alors la "douleur symptôme", à conserver comme l'élément du tableau clinique de toute pathologie, la douleur consécutive à une affection qui disparaît avec le traitement de la maladie et la douleur chronique qui appelle une prise en charge particulière.

Il a souligné que la douleur était un phénomène difficile à analyser tant que l'on n'avait pas souffert soi-même.

En tant que président du conseil de l'ordre, **M. Bernard Glorion** a abordé la question de la prise en charge de la douleur au regard de l'attribution des qualifications, de l'organisation de la profession médicale et de la déontologie des prescriptions.

Il a estimé que les doyens de faculté sont conscients de la nécessité d'enseigner la douleur aussi bien dans le domaine de la formation initiale que dans celui de la formation continue.

Il a cependant souligné que la douleur ne relevait pas d'un "cours magistral" mais qu'elle constituait un exemple permanent de la valeur que doivent attacher à ce que disent et ressentent les malades, tous ceux qui les côtoient et les prennent en charge.

Il a estimé que chaque médecin devrait être informé du bon usage des thérapeutiques antalgiques, notamment des médicaments opiacés, des règles administratives de leur utilisation ainsi que des risques de "dérive" en cas de vol ou de toxicomanie.

Il a souligné que le conseil de l'ordre des médecins, en liaison avec l'ordre des pharmaciens, ferait des propositions dans le sens d'une simplification de l'utilisation du carnet à souches et d'un meilleur contrôle de la délivrance des opiacés et des stupéfiants afin de faciliter le traitement de la douleur et la prise en charge des malades douloureux par les médecins généralistes.

Refusant que le traitement de la douleur soit consacré au rang de spécialité, il a estimé que tout médecin devrait être en mesure de soulager les douleurs de ses malades pour toute pathologie.

Toutefois, s'agissant des douleurs chroniques invalidantes, répétées et rebelles, il a estimé qu'il devait être fait appel à des spécialistes ; il a rappelé qu'en ce domaine, les anesthésistes, qui sont des "maîtres en pharmacologie",

se sont d'ailleurs désignés pour créer des consultations de la douleur qui se veulent multidisciplinaires en particulier avec des neurochirurgiens.

Il a préconisé la création de centres d'algologie, organisés autour de centres de référence, qui utilisent les compétences déjà acquises en ce domaine par les anesthésistes ou les neurochirurgiens, ainsi que les capacités de toutes les professions et personnels médicaux.

Il a estimé que ces centres devaient être organisés autour d'un centre de référence dans le secteur hospitalier public ou privé et que les médecins qui se chargent plus particulièrement de la douleur devaient pouvoir accéder aux travaux scientifiques de ces centres organisés en équipes pluridisciplinaires constituées de médecins, de neurochirurgiens ou d'assistantes sociales.

S'agissant de l'éthique du traitement de la douleur, il a rappelé que si le devoir du médecin était d'apaiser les souffrances, il ne saurait être, en aucun cas, celui de donner la mort délibérément. Il a rappelé que le Conseil accordait son soutien aux soins palliatifs dans le domaine de l'accompagnement des mourants "sans aller plus loin".

**M. Lucien Neuwirth, président**, s'est demandé s'il n'y avait pas de problèmes quant au traitement de la douleur par les médecins et si le carnet à souches ne devrait pas être simplifié, voire modernisé, notamment par l'utilisation de moyens informatiques.

**M. Bernard Glorion** a estimé que, dès lors que le médecin disposait de la capacité d'utiliser l'arsenal thérapeutique pour lutter contre la douleur et de la volonté d'apaiser les souffrances de ses malades, la médecine était aujourd'hui organisée pour faire face à leurs besoins.

Il a prévu, en ce qui concerne les médecins, une simplification des carnets à souches qui seraient délivrés sous le contrôle du conseil de l'ordre aux médecins qui en feraient la demande, tout en souhaitant que le travail du médecin soit le plus efficace possible et en rappelant que des dérives sont possibles dans la mesure où les produits

antalgiques peuvent être utilisés à d'autres fins que le traitement de la douleur.

Interrogé par **M. Lucien Neuwirth** sur les contraintes issues de la loi du 30 décembre 1970 relative à la lutte contre la toxicomanie, **M. Bernard Glorion** a rappelé qu'il n'était pas favorable à la création de groupes de médecins entièrement spécialisés dans la prise en charge de la douleur et a estimé que la loi de 1970 précitée ne posait pas, en pratique, de verrous particuliers autres que moraux, pour ce qui concerne les prescriptions thérapeutiques de produits morphiniques dès lors que le carnet à souches est utilisé.

**M. Jacques Delong** a souhaité que le président de l'ordre des pharmaciens soit entendu avant d'ouvrir le débat sur le carnet à souches.

**Mme Joëlle Dusseau** s'est demandé quelle proportion précise de médecins étaient persuadés de devoir lutter contre la douleur de leurs malades. Elle s'est interrogée sur la place de l'enseignement antalgique au sein des enseignements de formation continue ainsi que sur la proportion de médecins titulaires d'un carnet à souches.

En réponse, **M. Bernard Glorion** a tout d'abord rappelé que les 187.000 médecins organisés en profession libérale n'étaient pas "à ses ordres" et que la mission du conseil de l'ordre ne pouvait être que de les convaincre de mieux prendre en compte les problèmes liés à la douleur.

Il a ensuite indiqué que la prise en charge de la douleur était inscrite parmi les thèmes prioritaires des sessions de formation continue dont il a souligné que leur taux de fréquentation était en progression continue depuis dix ans et qu'elles concernaient actuellement environ 50 % des médecins.

Enfin, il a évalué à moins de 50 % le taux de médecins titulaires d'un carnet à souches tout en rappelant que dans certaines spécialités, les médecins ne sont pas prescripteurs de substances réglementées et que, par ailleurs,



les produits opiacés ne sont utilisés qu'en dernier recours dans la lutte contre la douleur.

**Mme Hélène Missoffe**, tout en admettant que personne ne pouvait se substituer à la douleur d'autrui, s'est demandé si l'enseignement ne constituerait pas une réponse adaptée pour faire face au caractère incommunicable de la douleur. Elle a souhaité une humanisation des locaux hospitaliers et de la relation médecins-malades pour les mourants.

En réponse, **M. Bernard Glorion** a rappelé qu'il ne croyait pas à l'influence de la création d'enseignements spécialisés en matière de lutte contre la douleur mais plutôt à une « imprégnation » constante et quotidienne de cette préoccupation dans le cadre des soins médicaux traditionnels.

**M. Le Professeur Louis Brasseur** a constaté que la douleur n'était plus un moyen de diagnostic et a souligné le caractère néfaste, voire aggravant, de la douleur dans l'évolution de certaines maladies. Il a regretté les pesanteurs administratives qui restreignent l'utilisation des "carnets à souches", ceux-ci n'étant adressés au médecin que sur demande expresse, ainsi que la perception négative qu'en ont certains médecins.

En réponse, **M. Bernard Glorion** a estimé que la demande d'attribution de carnets à souches par les médecins était actuellement faible et il a mis l'accent sur les risques de vol ou de perte de ces carnets s'ils devaient être distribués automatiquement à tous les médecins.

Puis, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean Parrot, président du conseil national de l'ordre des pharmaciens**.

**M. Jean Parrot** a tout d'abord souligné que, dans la mesure où la réglementation dissuade certains prescripteurs de recourir à des antalgiques majeurs dont l'utilité est pourtant reconnue dans la lutte contre la douleur, le débat est ouvert pour savoir s'il faudrait abandonner ou

alléger la réglementation des substances vénéneuses classées comme stupéfiants.

Il a rappelé que la réglementation actuelle était contraignante aussi bien au niveau de l'approvisionnement que de la prescription et de la délivrance.

S'agissant de l'approvisionnement du pharmacien, il a indiqué que celui-ci ne pouvait s'approvisionner qu'au vu d'un bon détaché de son carnet à souches dont un volet est conservé et rempli par le fournisseur en gros. Il a souligné que le pharmacien doit en outre tenir un livre registre comptable particulier enregistrant tous les mouvements d'entrées et de sorties, complété par un inventaire annuel spécifique. Il a remarqué que cette comptabilité est examinée avec une attention particulière par l'inspection de la pharmacie, lors de visites régulières.

S'agissant de l'approvisionnement du médecin, il a rappelé que ce dernier pouvait s'approvisionner, pour son usage personnel au lit des patients auprès d'une pharmacie d'officine et de la commune au vu d'une ordonnance extraite de son carnet à souches de prescripteur, délivré par l'ordre des médecins. Il a précisé que les relevés nominatifs des carnets ainsi délivrés étaient communiqués à chaque inspection régionale de la pharmacie.

Pour ce qui concerne la prescription, **M. Jean Parrot** a indiqué qu'elle devait être effectuée sur une ordonnance extraite du carnet à souches du médecin qui doit signaler la mention en toutes lettres du nombre d'unités thérapeutiques et la durée impérative de prescription qui ne saurait être dépassée à savoir, selon le produit, 7, 14 ou 28 jours.

Il s'est étonné que tous les médecins ne possèdent pas aujourd'hui de carnet à souches. Il a souligné en revanche que les pharmaciens, quelles que soient les réticences parfois exprimées, étaient dans l'obligation de procéder à la constitution d'un stock minimal de produits réglementés.

S'agissant de l'exécution de la prescription, il a rappelé que le pharmacien devait transcrire manuellement la

prescription sur son ordonnancier et mentionner le numéro de la carte d'identité nationale du client si ce dernier est inconnu de lui.

Il a indiqué que certaines substances telles que l'héroïne étaient totalement interdites et qu'il existait des exonérations pour permettre la délivrance au public sans ordonnance de certaines substances classées comme stupéfiants à la condition que ne soient pas dépassées doses et concentration.

Il a souligné l'incidence de l'apparition de produits nouveaux ou de galéniques nouvelles de produits anciens.

Il a constaté que l'objectif de cette réglementation qui est, depuis 1948, de dissuader les pratiques toxicomaniques était dans l'ensemble atteint, dans la mesure où le trafic de drogue est largement d'origine extra officinale.

Il a admis que, face au souci de santé publique d'améliorer le traitement de la douleur, il faut adapter les règles en vigueur afin de leur donner plus de souplesse pour faciliter la prescription et répondre aux besoins des malades.

Toutefois, il a estimé qu'il serait "dommage d'ouvrir totalement les vannes" de la prescription d'antalgiques majeurs et de conforter ainsi l'usage détourné de ces moyens.

Il a constaté par ailleurs que la dispensation en ville de certains médicaments d'exception requérait désormais l'utilisation d'ordonnances spécifiques, qui s'apparentent au mécanisme du carnet à souches.

En conclusion, il a souhaité que, sous prétexte d'un trafic éventuel sur les produits classés, on ne sacrifie pas l'intérêt de la santé publique dans le traitement de la douleur.

**M. Lucien Neuwirth, président,** s'est interrogé sur les réticences de l'ordre des pharmaciens à voir le législateur interférer dans les relations entre les professions de santé et les autorités sanitaires.

**M. Jean Parrot** a estimé que l'intérêt des malades était pris en compte et qu'une enquête était actuellement menée sur le plan national à partir d'un échantillon représentatif concernant les prescriptions thérapeutiques de produits classés.

Puis, la commission a procédé à l'**audition du Professeur Patrick Henry, président de la société française de la douleur.**

Après avoir souligné la diversité des précédentes interventions, **M. Patrick Henry** a déclaré vouloir dégager quelques points forts à propos de la douleur, qualifiée par Le Clézio de "passion incohérente".

Il a tout d'abord rappelé que la douleur était "universelle et multiforme". Il a souligné en particulier que les douleurs du cancéreux, du toxicomane, de la phase terminale en soins palliatifs, la douleur pré et postopératoire et celle de l'enfant coexistent avec des douleurs moins spectaculaires mais tout aussi réelles, telles que les douleurs du rachis, les maux de tête et l'arthrose.

Il a constaté que, si des médecins avaient acquis des compétences particulières sur ce sujet, la douleur intéressait tous les acteurs de la santé.

Il a souligné aussi que la douleur était "unique", parce qu'elle intéresse un individu donné et qu'elle peut l'impliquer, jusqu'à la souffrance, dans ses composantes personnelles physiques et psychiques, mais aussi dans sa vie familiale, professionnelle et sociale.

Il a donc souhaité que la douleur fasse l'objet d'une prise en charge spécifique et variée, mais aussi d'une prise en charge globale, dépassant le cadre étroit de chaque spécialité et de chaque formation.

Reprenant les résultats d'études épidémiologiques, il a rappelé que les pourcentages de sujets ayant des douleurs chroniques, telles que les douleurs articulaires, les maux de tête ou les douleurs de la colonne vertébrale, s'aggravaient à mesure que l'on s'adressait à des personnes plus

âgées. Ainsi, de 5 % à 10 % pour les sujets de plus de 18 ans, ces taux passent de 45 à 57 % pour les sujets de plus de 65 ans.

Il a constaté, en outre, qu'au-delà de 65 ans ces personnes considèrent, en large proportion, que ces douleurs chroniques entravent leur activité et affectent leur vie personnelle.

S'agissant de la réponse des professions de santé à la douleur, **M. Patrick Henry** a constaté tout d'abord que, si face à des douleurs aiguës, le traitement de la cause entraîne la sédation de la douleur, il n'était pas douteux néanmoins qu'une prise en charge plus vigoureuse de la douleur, souvent sous-estimée par le corps médical, serait nécessaire.

En ce qui concerne les douleurs chroniques, il a estimé que le problème était souvent celui d'un manque de vue d'ensemble et d'une réponse trop parcellaire et purement symptomatique des professions médicales devant un cas "plurifactoriel" qui engage toutes les dimensions de l'être humain.

S'agissant des causes de l'insuffisance de la prise en charge des douleurs, il a évoqué tout d'abord l'insuffisance de la formation initiale, qui considère la douleur comme un symptôme dans un enseignement marqué par la prépondérance du savoir anatomo-clinique et par l'insuffisance de la formation en sciences humaines.

Il a insisté ensuite sur la "fragmentation de la prise en charge" dans des systèmes de santé qui privilégient les actes techniques aux dépens d'une prise en charge globale, au risque d'une "médicalisation" excessive et d'une prescription purement médicamenteuse et inadaptée.

Enfin, il a souligné l'insuffisance des moyens et du nombre de centres d'évaluation et de traitement de la douleur ainsi que le manque de médecins qualifiés.

**M. Patrick Henry** a ensuite présenté diverses propositions en matière de prise en charge de la douleur, à savoir :

- le renforcement de la formation initiale de toutes les professions de santé en déterminant, dans tous les cycles, des objectifs cohérents ainsi que des approches transdisciplinaires ;

- une formation permanente obligatoire des corps médicaux aux divers aspects de la douleur ;

- la création de nouveaux centres anti-douleurs possédant un véritable label de qualité et le renforcement du rôle pilote des centres existants, par le dégagement de crédits spécifiques, hors budget global et la création de postes de praticiens hospitaliers ;

- l'émergence de médecins qualifiés dans le domaine de la douleur par la création d'une capacité ou d'un diplôme d'études spécialisées complémentaires (DESC) spécifique ;

- la création de moyens favorisant la recherche fondamentale et clinique dans le domaine de la douleur.

En conclusion, **M. Patrick Henry** a rappelé que la société française de la douleur tentait de sensibiliser tous les acteurs de la santé à la prise en charge de la douleur et a remercié la commission de son attention soutenue aux problèmes de la douleur.

Puis, le **père de Dinechin, de la délégation de l'épiscopat pour les questions morales concernant la vie humaine**, a exposé la position de l'Eglise catholique sur le traitement de la douleur, position qu'il juge souvent mal connue, déformée, voire inversée.

Il a d'abord rappelé que la douleur était une expérience humaine à laquelle personne n'échappe et qu'elle a des formes multiples. La douleur physique a un caractère objectif appréhendé par la science biomédicale, mais elle est toujours ressentie subjectivement. L'expérience de cette souffrance a amené l'homme à se demander : qu'ai-je

fait pour mériter cela ? Face à ce type de question, la tradition chrétienne affirme que :

- l'idée du châtement réparateur n'est pas l'ultime réponse de Dieu ;

- la compassion est l'attitude fondamentale à avoir à l'égard du souffrant quel qu'il soit. Le Christ l'a enseignée (parabole du "Bon Samaritain", par exemple), et l'a pratiquée, de façon active, en se montrant thaumaturge et, de façon passive, au cours de sa passion ;

- la compassion exprime notamment la lutte contre le mal et donc la lutte contre la souffrance subie par autrui ;

- une souffrance subie, vécue dans l'amour de Dieu et du prochain, peut être le résultat d'un cheminement spirituel de la plus haute qualité, mais celui-ci ne peut être imposé à autrui.

Par ailleurs, il a qualifié d'inexacte l'idée selon laquelle le christianisme affirme "la valeur rédemptrice de la souffrance". En effet, on ne trouve aucune mise en garde venue d'autorités religieuses catholiques contre des traitements de la douleur ; au contraire, des théologiens moralistes du XVI<sup>e</sup> siècle affirmaient que nul n'est tenu d'affronter une épreuve chirurgicale (à l'époque sans anesthésie) s'il redoute la trop forte douleur ; enfin, même si les moralistes catholiques du XIX<sup>e</sup> siècle semblent surtout soucieux de ne pas contredire les médecins de leur époque qui redoutaient que l'usage de la morphine crée une dépendance, ces moralistes n'ont jamais exprimé d'objection de principe au traitement de la douleur.

Il a rappelé que les médecins et les établissements de soins catholiques avaient été parmi les premiers à développer les soins palliatifs, d'abord hors de France, puis à les introduire en France et que le pape Pie XII, dès les années 50, avait fait étudier par des médecins et des moralistes les problèmes d'analgésie.

Il a terminé en soulignant que l'Eglise catholique était favorable, d'une part, au développement des soins pallia-

tifs et de l'accompagnement des personnes en fin de vie comme le montre la déclaration du conseil permanent de la conférence des évêques de France du 23 septembre 1991 intitulée "respecter l'homme proche de sa mort" et, d'autre part, à la création de centres pluridisciplinaires de traitement de la douleur répartis sur tout le territoire afin de les rendre accessibles à un plus grand nombre. Quant aux traitements qui y sont développés et les questions qu'ils peuvent poser (répartition des traitements somatiques ou psychiques, usage durable de la morphine...), il a estimé qu'ils requéraient une approche prudente, soigneuse et réfléchie.

Puis le **Rabbin Alain Senior, secrétaire particulier du Grand Rabbin Joseph Sitruk**, a précisé, en illustrant son propos d'une parabole talmudique concernant la manière dont Dieu juge l'homme après la vie terrestre, que les questions de l'âme et du corps sont profondément liées et que le rôle des médecins, profession expressément citée, au même titre que les enseignants, dans le Pentateuque, est notamment de faire disparaître la souffrance. De même, le fait de se maintenir en bonne santé constitue une sorte d'obligation religieuse pour le bon service du créateur et, réciproquement, une bonne santé est considérée comme une bénédiction. Aussi la religion juive est favorable à toutes les formes de soins palliatifs ou préventifs, y compris la péridurale, pour supprimer la douleur. Le seul interdit concerne la suppression de la douleur sous sa forme extrême, c'est-à-dire l'euthanasie.

Puis **Mme France Quéré et Mme Inge Ganzevoort, membres du comité national consultatif d'éthique de la Fédération protestante de France**, ont présenté l'approche de la douleur par les protestants.

**Mme France Quéré** a indiqué que pour sortir du dilemme relatif à la croyance en un Dieu de bonté et à l'existence du mal, les religions avaient imputé l'existence du mal à une faute humaine. La souffrance est donc conçue comme une punition ou encore une expiation consentie par le pécheur. Mais comme l'ont dit Adorno et



Levinas, les chrétiens sont maintenant saisis par l'horreur de la souffrance et leur conviction est celle d'un Dieu partageant la condition souffrante des hommes.

**Mme Inge Ganzevoort** a précisé que soulager la douleur était un devoir impérieux quelle qu'en soit la cause, humaine ou naturelle. Elle a dénoncé l'insuffisance hospitalière qui caractérise la France et a proposé d'introduire dans les facultés un enseignement sur la douleur physique et sociale. Toutefois, elle a considéré que la souffrance était liée à notre condition humaine et accompagnait aussi des sentiments comme l'amour, la solidarité ou l'effort.

**Mme Inge Ganzevoort** a rappelé que l'essentiel était d'écouter le cri de la personne qui exprime cette douleur et de traiter tout ce qui entrave la qualité des relations entre les êtres. Elle a conclu en estimant qu'un monde sans souffrance reste illusoire mais que cet objectif ouvre une espérance.

**M. Dalil Boubakeur, Recteur à la Grande Mosquée de Paris**, a rappelé que l'islam aborde la question de la douleur tant du point de vue de la transcendance et de l'aspect théologique que de la pratique médicale, dans laquelle cette religion a une longue tradition illustrée notamment par Avicenne. Même si l'islam recommande l'endurance, la patience ("nous sommes à Dieu et c'est à Dieu que nous retournerons") et assimile la douleur à une épreuve divine, il n'exalte pas le dolorisme. Face à la douleur, Dieu apporte consolation et atténue la notion de péché. Selon le verset 153, Dieu est avec ceux qui souffrent.

Il a également insisté sur la responsabilité que chaque musulman a à l'égard de son corps en vue de la résurrection, ce qui implique qu'il doit l'entretenir (d'où le rite des ablutions) et le respecter. Le suicide, comme l'euthanasie, sont bien entendu prohibés face à la souffrance.

En conclusion **M. Dalil Boubakeur** a estimé que la douleur devait être traitée comme faisant partie du cheminement vers la perfection dans tous les domaines mais que

face aux nécessités ou à l'urgence, tous les soins palliatifs pouvaient être employés, y compris l'alcool, comme cela avait été rappelé récemment à l'occasion d'un congrès international à Tunis.

Puis, la commission a procédé à l'audition de **M. Pierre Simon, Passé Grand Maître de la Grande Loge de France.**

**M. Pierre Simon** a rappelé qu'en tant qu'obstétricien, il avait été pendant une dizaine d'années amené à réfléchir sur l'accouchement sans douleur.

Il a tout d'abord indiqué que la France, dans les années cinquante, avait été très en avance dans le traitement obstétrical de la douleur même si, dans la vie médicale française, la douleur au moment de l'accouchement avait longtemps été sacralisée. Il a rappelé qu'à l'époque, en Union soviétique, une doctrine matérialiste entendait montrer comment il existait un impact du social sur le physiologique en ne faisant de la douleur que le fruit d'une socialisation mal adaptée.

Il a estimé que la récente découverte des enképhalines tendait à expliciter cette théorie jadis considérée comme "pavlovienne" et explicitée à l'origine à Leningrad dans la maternité du professeur Nicolaïev.

Il a rappelé que la révolution médicale de "l'accouchement sans douleur" avait fait à l'époque l'objet d'un combat philosophique.

Il a rappelé, à cet égard, que les francs-maçons de la Grande Loge de France étaient respectueux de la tradition. Celle-ci n'est pas un dogme mais se définit quotidiennement à la faveur des connaissances acquises.

Dans ce cadre, il a indiqué que l'un des principes maçonniques, qui est de passer de l'individuel à l'universel, avait été appliqué à l'obstétrique et au traitement de la douleur, non sans controverse sévère avec les médecins catholiques entre 1953 et le 8 janvier 1958, date du discours aux sages-femmes et aux médecins de Pie XII.

Il a rappelé que les médecins accoucheurs obstétriciens catholiques avaient très longtemps “tergiversé” avant que le Pape Pie XII n’approuve l’accouchement sans douleur dans son discours.

**M. Pierre Simon** a estimé que ce discours, qui mêlait une explication médicale et une étude de la foi appliquée à la morale et à la médecine, était un “modèle du genre” dont l’équivalent n’avait été rédigé depuis par aucun de ses successeurs.

Il a évoqué également les curetages effectués sans anesthésie dans les maternités.

Il a remarqué qu’à l’époque le Parlement avait accepté le remboursement de l’accouchement sans douleur sous la pression conjuguée des sociétés philosophiques et des religions qui, pour une fois associées, avaient réagi les premières au problème de la douleur.

Il a tenu à informer les parlementaires qu’une demande analogue existait aujourd’hui pour les péridurales.

Il a observé que, s’il était confirmé que le centre de la douleur était dans le cerveau, ce dernier enregistrerait aussi les stimuli de la société qui intègrent et diffusent un certain nombre de comportements.

Il a souligné que, pour la Grande Loge de France, la souffrance du corps est une approche du monde et du social et qu’un trouble introduit dans la configuration du corps équivaut à un trouble introduit dans la cohérence du monde.

Il s’est donc déclaré favorable à un “élargissement” de la législation relative à la douleur et “probablement” à la suppression du carnet à souches.

Il a repris, en conclusion, le précepte latin “divinum est opus sedare dolorem” selon lequel, “c’est faire œuvre divine que de calmer la douleur”.

Puis la commission a procédé à l'audition de **M. Serge Kepenekian, Grand Secrétaire aux affaires extérieures du Grand Orient de France.**

**M. Serge Kepenekian** a tout d'abord rappelé que tout ce qui concerne l'homme intéresse les francs-maçons du Grand Orient et, en particulier, la douleur qui est inscrite, dès la naissance, dans la vie de l'homme.

Il a rappelé que les psychanalystes avaient des explications intéressantes du rôle de la douleur dans l'organisation du psychisme en faisant apparaître que, dans certains cas extrêmes, tels que celui des enfants-loups, certains individus ne savaient communiquer que par l'expression de leur douleur.

Il a indiqué que, s'agissant de la douleur, le Grand Orient de France, en tant qu'obédience, n'avait pas pris de position qui aurait valeur fondatrice.

Il a insisté sur le principe de la liberté absolue de conscience, laissant chacun libre de sa démarche personnelle, sachant que la douleur touche chacun au cours de sa vie, qu'il s'agisse de la douleur qui touche un organe ou de la souffrance de l'être en général.

Il a rappelé que dès 1989, l'ensemble des loges du Grand Orient de France avaient engagé une réflexion sur la douleur et ses frontières avec l'euthanasie.

Il a considéré que, face au problème de la douleur, il fallait se méfier de "deux travers" : le premier, vécu au cours des siècles précédents, qui serait de considérer la douleur comme faisant partie du quotidien et non intéressante en tant que telle ; le second qui serait d'ériger la douleur comme une situation devant mobiliser tous nos moyens.

Estimant qu'il n'y avait pas de "nouvelle douleur", il a souligné que, tout le monde admettait maintenant que la douleur devait être "prise en charge".

Il a estimé à cet égard qu'il convenait d'essayer de comprendre pourquoi la morphine, synthétisée depuis le

début du siècle, n'avait été utilisée qu'avec beaucoup de retard.

Il s'est demandé également si la morphine devait être la seule réponse à apporter à la douleur.

Vis-à-vis de la douleur, plutôt qu'une démarche de compassion, **M. Serge Kepenekian** a préconisé une "démarche de solidarité", plus proche et plus explicite, soulignant que, pour aider l'autre, il n'était pas besoin de souffrir avec lui et que "le partage de la douleur" n'était pas l'une des valeurs de son association philosophique.

Citant André Malraux pour qui, "si l'on ne sait pas bien définir la dignité, il est facile de définir ce qu'est l'humiliation", il a estimé qu'il en était de même pour la douleur qui peut se définir négativement comme "ce qui réduit l'homme".

Il a souhaité que l'on évite un autre danger qui serait de vouloir professionnaliser par trop la prise en charge de la douleur en mettant en œuvre des réponses techniques.

Il a estimé que la situation de souffrance, quelle qu'en soit la nature au fond, était une situation de diminution de l'homme et qu'elle méritait toute notre mobilisation et tout notre intérêt.

Concernant les centres de prise en charge de la douleur, il a estimé qu'ils ne pouvaient constituer, malgré leurs côtés positifs, la seule réponse à donner au problème de la prise en charge de la douleur.

Souhaitant que l'on évite de créer de nouveaux "mouvoirs", fussent-ils de luxe, il a souligné que le problème de la douleur ne concernait pas exclusivement le cas des personnes en fin de vie.

Il a constaté qu'une très large majorité de personnes pensait que la douleur exprimée était insuffisamment prise en charge par le milieu hospitalier.

Il a tenu à souligner combien il était difficile de mesurer une situation de douleur et d'évaluer l'amélioration de la situation de ceux qui souffrent.

Il a cité le cas d'une patiente à laquelle il demandait de procéder à une quantification de sa douleur sur une échelle de 1 à 10 et qui inscrivait régulièrement le point douloureux au-delà de 10, marquant par là le caractère insoluble de la douleur qu'elle ressentait.

Enfin, il a conclu en soulignant que les francs-maçons de son obédience s'inscrivaient dans le cadre du respect de la liberté et de l'opinion de chacun, de l'égalité d'accès aux thérapeutiques et aux prises en charge, de la solidarité et de la laïcité qui permet à chacun de trouver sa "juste place" dans notre société.

Concluant les six interventions précédentes, **M. Lucien Neuwirth** a souligné qu'elles étaient rigoureusement indispensables et que la commission n'avait pas voulu apporter de réponses exclusivement techniques au problème de la douleur qui touche à des valeurs culturelles et aux sentiments les plus profonds de l'homme.

La commission a ensuite entendu le **Professeur Claude Griscelli, conseiller technique auprès du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.**

Après avoir rappelé que la formation des médecins et des infirmiers au traitement de la douleur n'était pas suffisamment bien considérée dans les programmes d'enseignement, **M. Claude Griscelli** a présenté les dernières décisions ou orientations de son ministère, qui ont été élaborées en relation étroite avec celui de la santé.

Concernant le premier cycle des études médicales, il a précisé qu'une sensibilisation à la douleur pouvait être effectuée au sein du module de sciences humaines et sociales dont le coefficient représentera désormais plus de 20 % du total des coefficients au concours d'entrée aux études de médecine.

Au niveau du deuxième cycle, où se situe l'abord des différentes pathologies, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, en étroite concertation avec le ministère de la santé, a voulu revaloriser les fonctions hospitalières des étudiants en médecine ; l'accent est mis désormais sur les contrats pédagogiques de stages hospitaliers. C'est en effet au lit du malade, aux urgences, pendant les gardes de nuit, que s'apprend aussi la prise en charge du traitement de la douleur.

Au terme du deuxième cycle, le certificat de synthèse clinique et thérapeutique comporte un module d'enseignement précis sur la douleur ; **M. Claude Griscelli** a estimé qu'il conviendrait peut-être de renforcer cet enseignement modulaire et qu'il faudrait que des questions sur la douleur soient posées au concours de l'internat des hôpitaux plus fréquemment qu'elles ne le sont aujourd'hui.

Il a indiqué qu'une circulaire demanderait que les coordonnateurs des enseignements de médecine générale des différentes facultés de médecine de France réorganisent complètement cet enseignement en troisième cycle et introduisent dans les programmes, qui se déroulent sur deux années, des enseignements précis sur la douleur et le maniement des antalgiques, morphiniques et leurs dérivés, et non-morphiniques.

Il a enfin regretté que seuls quatre diplômés universitaires, regroupant 16 des 43 UFR, soient organisés à l'heure actuelle en matière de traitement de la douleur et de soins palliatifs.

La commission a enfin procédé à l'audition de **M. Philippe Douste-Blazy, ministre délégué à la santé.**

Après avoir félicité M. Lucien Neuwirth pour le combat qu'il a entrepris de mener et remercié M. Jean-Pierre Fourcade, président, d'y avoir associé la commission, **M. Philippe Douste-Blazy, ministre délégué à la santé,** a rappelé qu'ayant constaté le retard de la France en matière d'utilisation de moyens de lutte contre la dou-

leur, il avait également fait de cette lutte une des priorités de son action ministérielle.

Il a estimé qu'il n'était plus possible de vivre la douleur comme une tragique fatalité et a souhaité s'inscrire en faux contre deux idées reçues, la première consistant à croire que la lutte contre la douleur ne fait qu'améliorer le confort des malades et la seconde résidant dans la crainte des risques d'accoutumance de certains médicaments.

Il a ensuite exposé l'ensemble des actions entreprises par son ministère depuis un an. Au mois de janvier, il a adressé à tous les établissements de santé une circulaire sur la prise en charge de la douleur chronique. Il s'agissait d'officialiser, pour la première fois, l'existence et l'organisation des centres anti-douleur dans les hôpitaux.

La circulaire définit également un cadre d'organisation pour les centres anti-douleur afin d'inciter tous les directeurs d'hôpitaux à faciliter leur développement et la mise à disposition des moyens nécessaires à leur fonctionnement.

Au même moment, 200.000 brochures résumant les informations concernant la lutte contre la douleur qui doivent être connues des professions de santé ont été diffusées auprès des médecins et pharmaciens.

**M. Philippe Douste-Blazy, ministre délégué**, a enfin proposé trois pistes de réflexion pour l'avenir. La première consiste à élargir et préciser le dispositif de prise en charge mis en place par la circulaire en renforçant le maillage régional des centres anti-douleur et en "labellisant" ces centres sur des critères d'évaluation qui seront prochainement définis. Dans chaque région sera créé au moins un centre de référence d'enseignement et de recherche.

La deuxième piste de réflexion vise à rendre plus aisée l'utilisation des médicaments anti-douleur dérivés de la morphine en simplifiant et en modernisant le carnet à souches et en augmentant la durée de prescription de certains morphiniques. Afin d'éviter les déviations d'usage, il



pourra être envisagé de différencier les quantités prescrites par le médecin et celles qui sont dispensées en une fois par les pharmaciens.

La troisième piste, considérée par le ministre comme la plus importante à long terme, concerne la formation initiale et continue des médecins, au sujet de laquelle des mesures devront être prises avec le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche afin qu'il soit rappelé aux universités que la formation au traitement de la douleur constitue une priorité.

**Jeudi 3 novembre 1994 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.** - La commission a d'abord procédé à la **désignation de deux candidats**, proposés à la **nomination du Sénat pour siéger au sein de la Commission d'évaluation prévue à l'article 82 de la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993, relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.** Ont ainsi été désignés **M. Louis Souvet (travail) et M. Jean Madelain (protection sociale).**

La commission a ensuite désigné **les rapporteurs suivants :**

- **MM. Claude Huriet et Louis Souvet** sur le **projet de loi n° 45 (1994-1995) portant diverses dispositions d'ordre social ;**

- **Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, rapporteur** de sa **proposition de loi n° 623 (1993-1994) tendant à la mise en place d'un véritable plan d'urgence dans la lutte contre le Sida.**

Puis la commission a procédé à l'**audition de M. Hervé de Charette, ministre du logement,** sur les crédits de son département ministériel pour 1995.

**M. Hervé de Charette** a tout d'abord rappelé que si les aspects techniques de la politique du logement étaient

souvent complexes, les principes qui la conduisaient étaient d'une très grande simplicité.

Il a souligné que la nouvelle politique du logement, décidée après mars 1993, reposait sur quatre orientations :

- le soutien actif au redémarrage de la construction de logements neufs et à l'accession à la propriété,

- un effort important pour relancer le logement locatif dans le secteur des habitations à loyer modéré (HLM),

- l'aide à la rénovation et à la réhabilitation de logements anciens menée de façon active,

- l'orientation de l'épargne privée vers l'investissement immobilier.

Il a précisé que ces orientations avaient été soutenues par des crédits importants et que le budget 1995 s'inscrivait dans cette ligne en dépit des contraintes imposées par la maîtrise des déficits publics.

Après avoir constaté que son ministère était l'un de ceux qui gèrent le plus de crédits d'intervention en part relative, il s'est félicité que le niveau de ses crédits, avec 389,2 milliards de francs, ait été maintenu en 1995 par rapport à 1994, témoignant ainsi du souci du Gouvernement de prolonger l'effort de relance décidé à la mi-1993.

S'agissant de l'accession sociale à la propriété, il a indiqué que le nombre de prêts aidés à l'accession à la propriété (prêts PAP) programmés pour 1995 était le même que celui prévu en loi de finances initiale pour 1994, soit 50.000.

Il a souligné que les prêts à l'accession sociale (PAS), applicables pour l'achat de logements anciens, connaissaient un rythme de consommation égal à celui du prêt PAP.

S'agissant des logements d'habitation à loyer modéré (HLM), il a souligné que les 85.000 prêts locatifs aidés (PLA) prévus pour 1985, contre 90.000 en 1994, se situaient à un niveau qui recueillait l'assentiment du mou-

vement HLM dans la mesure où ce nombre correspond à la limite supérieure de ce qui peut être prévu au regard de la capacité de construction.

Il a constaté en revanche que les primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) faisaient l'objet "d'une certaine polémique".

Il a rappelé, à cet égard, qu'en 1989, le Président de la République, constatant le vieillissement du parc HLM, avait pris l'engagement de restaurer un million de logements sur cinq ans. Il a constaté que ce programme avait été exécuté pendant trois ans par l'ancienne majorité, achevé sur deux ans par la majorité actuelle et que l'engagement était maintenant arrivé à échéance.

Il a souligné que la question qui s'était alors posée au Gouvernement était de savoir s'il fallait ouvrir ou non un nouveau programme de réhabilitation portant sur 500.000 à 600.000 logements.

Il a rappelé que l'Union nationale des HLM au cours du récent congrès de Rennes avait voté une motion demandant la réhabilitation de 600.000 logements sur cinq ans.

**M. Hervé de Charette** a souligné que le Gouvernement s'était "en gros" rallié à cette thèse et qu'il s'était donc donné les moyens de mettre en œuvre un nouveau programme de réhabilitation de 500.000 à 600.000 logements HLM à poursuivre sur cinq ou six ans.

Concernant la rénovation des logements anciens, il a constaté que les crédits de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) passaient de 2,3 à 2,5 milliards de francs de 1994 à 1995 et que les primes à l'amélioration de l'habitat (PAH) seraient maintenues au niveau de 600 millions de francs pour 1993. Il a souligné qu'en trois ans l'Etat avait engagé 10 milliards de francs pour la rénovation de l'habitat ancien privé.

S'agissant enfin des mesures financières, il a remarqué que le projet de loi de finances, qui comporte peu de

telles dispositions cette année, avait prévu néanmoins des incitations fiscales aux travaux d'amélioration et au soutien de l'épargne immobilière.

Enfin, il a conclu son intervention en remarquant que le budget du logement pour les DOM augmentait de 10 % en 1995 et que les crédits budgétaires destinés à l'aide personnalisée au logement (APL) continuaient de progresser, tout en rappelant que la montée en puissance de la demande en matière d'aide personnelle au logement était préoccupante. Il a précisé que le Gouvernement a demandé un rapport sur cette question à M. Jean Choussat.

Puis **M. Hervé de Charette, ministre**, a apporté diverses précisions en réponse à **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis du budget du logement social**.

**M. Hervé de Charette, ministre**, a rappelé que le niveau des prêts PAP avait été relevé en trois étapes depuis 1993, de 26 % à Paris et de 21 % dans le reste de la France, que 72 % des familles étaient désormais éligibles au prêt PAP et qu'une réévaluation automatique, par référence à l'indice du coût de la construction, avait été instituée. Il a donc considéré qu'un nouveau relèvement du plafond de ressources pour les prêts PAP ne s'imposait pas.

Concernant le report éventuel de prêts PAP de 1994 sur 1995, il a précisé que, compte tenu de la forte demande, il ne serait pas en mesure de disposer de crédits PAP inemployés à la fin de cette année.

Concernant la proposition parfois émise de compenser en 1995 une augmentation du nombre de primes PALU-LOS par une réduction des prêts PLA, le ministre a estimé que la pression des besoins "faisait un devoir au Gouvernement" de maintenir un niveau élevé de constructions neuves. En revanche, il a précisé qu'il serait attentif à tous les ajustements qui pourraient être effectués sur le terrain par les préfets auxquels il appartiendrait, tout en donnant une priorité à la construction de logements neufs, d'effectuer l'arbitrage entre réhabilitation et construction.

Concernant la gestion pour le compte de tiers des organismes d'HLM, il a précisé que ces derniers, depuis l'intervention de la loi du 31 mai 1990, avaient la capacité juridique de conclure des baux à réhabilitation dans les conditions prévues par l'article L. 252-1 du code de la construction et de l'habitation.

Concernant les 20.000 PLA très sociaux (PLA-TS) il a précisé que les préfets recevraient des instructions pour que tout programme de construction de logement locatif comporte un logement sur quatre ou un logement sur cinq financé en PLA-TS avec les contraintes qui s'y attachent. Il a estimé que, pour répondre à la demande de ménages très modestes, il serait sage de construire des logements en tenant compte d'un "loyer de sortie" adapté aux ressources de leurs futurs occupants.

En ce qui concerne le développement du logement social en milieu rural, il a souligné que s'il avait fait beaucoup pour une meilleure répartition de la consommation des crédits entre milieu urbain et milieu rural, il subsistait toujours une marge de décision importante au niveau des échelons déconcentrés. Toutefois, constatant un certain manque d'information au niveau local, il a précisé que d'ici la fin du mois de décembre, tous les maires ruraux recevraient une brochure "pratique et pédagogique" sur la panoplie des moyens à leur disposition pour le financement de logements sociaux.

Enfin, s'agissant de la lutte contre la fraude en matière d'aide personnelle au logement, il a estimé que les contrôles étaient très variables d'une caisse d'allocations familiales à l'autre, notamment en ce qui concerne l'appréciation réelle des ressources des bénéficiaires et qu'en ce domaine des économies pouvaient encore être faites.

**M. Jean Madelain** a estimé que la répartition des crédits PLA sur le territoire national devrait mieux tenir compte de la population et a souhaité que les crédits d'intervention dans le domaine du logement soient délégués plus rapidement. Il a estimé souhaitable qu'une cer-

taine liberté d'appréciation soit laissée aux préfets pour la répartition entre prêts PLA et primes PALULOS au sein de la ligne fongible. Il s'est interrogé sur l'éventualité d'une révision des normes de construction HLM, notamment en ce qui concerne les logements financés par des PLA-TS. Enfin, il a souhaité le maintien de l'amendement qui exonère les foyers de jeunes travailleurs des dispositions de l'article 61 du projet de loi de finances.

**M. Roger Lise** s'est interrogé, s'agissant des DOM, sur les nouvelles règles de répartition de l'aide publique à l'emploi (APE) et sur l'évolution du budget et a vivement regretté les conséquences de la règle des "cinquante pas géométriques" en matière de construction sur le littoral.

**M. Charles Descours** s'est inquieté de l'importance de l'augmentation des délais pour obtenir un prêt PAP en 1994 ainsi que du niveau élevé des taux d'intérêt des prêts de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

**M. Alain Vasselle** s'est interrogé sur le bilan de l'utilisation du bail à réhabilitation par les organismes HLM, sur l'importance des délais d'instruction pour les prêts PAP consécutive à la multiplication des échelons de décision, sur les perspectives d'introduction de la révision des valeurs locatives des bases des impôts locaux compte tenu du poids de la taxe sur le foncier bâti pour les organismes HLM, sur les risques entraînés par les récentes décisions de justice relatives aux surloyers en logement HLM, sur la mise en place de loyers plus différenciés selon les revenus en HLM afin de faciliter l'accueil des ménages modestes, sur la possibilité de dispenser les organismes d'HLM d'obtenir la garantie des collectivités locales pour leurs opérations de construction, sur la possibilité d'une augmentation du nombre de prêts PAP programmés au cours de l'exercice 1995.

**M. Gérard Roujas** a constaté que l'instruction des demandes de prêt PAP s'apparentait à un "parcours du combattant" qui risque d'entraîner des reports de demandes d'une année sur l'autre. Après avoir souligné les

risques d'une répartition des PLA entre les départements en fonction de la population qui privilégierait la région d'Ile-de-France, il a estimé que les opérations de réhabilitation du patrimoine désaffecté en milieu rural étaient insuffisamment aidées par l'Administration.

**M. José Balarello** s'est interrogé sur le respect des engagements des contrats de ville, l'insuffisance des capacités financières de certains organismes HLM, les difficultés croissantes des HLM à obtenir une garantie d'emprunt de la part de certaines collectivités locales, les dangers des récentes jurisprudences relatives aux surloyers en HLM, les inconvénients du prélèvement en 1995 sur le 1 % logement, la prépondérance des aides à la personne par rapport aux aides à la pierre, le caractère dangereux de la réduction du nombre des primes PALULOS, le caractère insuffisamment attractif du PAS, l'aspect néfaste du surcoût foncier prévu à l'article R. 331-24 du code de la construction et de l'habitation et les délais d'instruction des dossiers relatifs au logement.

**M. André Jourdain** s'est interrogé sur les effets du décalage de versement de l'APL et s'est demandé si le prélèvement sur le 1 % logement serait reconductible en 1996.

**M. Jean-Paul Hammann** a constaté le coût trop élevé des opérations foncières en milieu rural péri-urbain et s'est inquiété des conséquences de la jurisprudence relative aux surloyers en HLM.

En réponse aux divers intervenants, **M. Hervé de Charette** a apporté les précisions suivantes.

S'agissant de la répartition des crédits relatifs aux PLA de la ligne fongible, il a souligné que l'Administration prenait en compte, de manière parfois contestable, une série d'indices qui tendent, dans certains cas, à reproduire les situations anciennes.

Concernant les logements financés par des PLA-TS, il a indiqué que si une révision des normes de construction était possible, il convenait de ne pas autoriser la construc-

tion de “sous-logements” pour les familles les plus modestes.

Revenant sur la distribution des prêts PAP en 1994, il a souligné que, malgré la forte augmentation, de 6 % à 8,27 %, du taux d'intérêt de la ressource sur laquelle est adossée le PAP, il avait obtenu, pour 1994, que les 55.000 PAP qui avaient été annoncés seraient bien distribués d'ici la fin de l'année.

S'agissant des départements d'outre-mer, après avoir rappelé que la révision de la règle dite “des cinquante pas géométriques” relevait de la compétence du ministre de l'urbanisme, il a confirmé que le Gouvernement irait prochainement dans le sens des suggestions qui lui ont été faites d'utiliser le solde de l'APE pour augmenter les crédits de la politique du logement dans ces départements.

Puis, **M. Hervé de Charette** a rappelé que les prêts PAP de la CDC étaient adossés sur les ressources procurées par le livret A, avec les contraintes qui s'y attachent, tout en reconnaissant que, du point de vue de la politique du logement, une baisse d'un demi-point des taux serait souhaitable.

Concernant l'utilisation des baux à réhabilitation par les HLM, il a constaté que l'expérience avait démontré le peu de succès de cette formule en raison des réticences des propriétaires privés à confier la gestion de leur logement à des tiers sur une longue période.

En revanche, **M. Hervé de Charette** a précisé que, s'agissant de la réintroduction sur le marché des logements vacants, il venait de proposer au Premier ministre de nouvelles mesures d'incitation en soulignant le caractère très bénéfique que pourraient avoir ces mesures pour accroître l'offre de logements.

Il s'est déclaré en accord avec l'objectif d'accélération du traitement des dossiers en rappelant les contraintes sur le terrain et en soulignant que le Gouvernement avait réglé beaucoup de problèmes “concrets et pratiques” au cours des dix-huit derniers mois.



Estimant peu probable une mise en place rapide de la révision des valeurs locatives, il a souligné que si une exonération des HLM au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties des logements sociaux était introduite, la question serait posée de savoir si 50 % des logements pourraient ainsi être dispensés de payer l'impôt local.

Il a souligné le caractère juste socialement et "légitime" des surloyers dans les logements HLM en rappelant les difficultés rencontrées pour obtenir des progrès en ce domaine ces dernières années.

S'agissant des prêts PAP, il s'est félicité du succès actuel de la formule mais a estimé impossible de revenir en 1995 au niveau de 55.000 prêts PAP effectivement programmés en 1994 après report de 5.000 prêts PAP au titre de l'exercice 1993.

Il a souligné que les contrats de ville seraient respectés et qu'un inventaire des objectifs prévus dans ces contrats était actuellement en cours de réalisation.

Il s'est félicité de la progression soutenue des prêts conventionnés (PC) au cours de la période récente qui témoigne du succès de l'accession à la propriété.

S'agissant des incitations fiscales, il a souligné l'intérêt de la mesure prévue dans le projet de loi de finances qui autorise la déduction du revenu foncier des primes d'assurances pour impayés.

Concernant les PLA ruraux, il a remarqué que si le montage financier était difficile pour tous les PLA, la situation était compliquée en milieu rural par la multiplicité d'opérations de petite taille même si les appels d'offres groupés pouvaient lever partiellement cet obstacle.

S'agissant du "1 % logement", il a souligné que le prélèvement prévu pour 1995 était conventionnel et exceptionnel et qu'il interviendrait en "cours d'année". Il a souhaité que l'on tire les leçons du débat pour que le 1 % logement "ne soit pas laissé en l'état sans être débarrassé des critiques dont il est l'objet".

Concernant l'application de la règle du décalage d'un mois pour le versement de l'APL, il s'est déclaré favorable à l'amendement introduit par l'Assemblée nationale qui dispense les foyers de jeunes travailleurs de cette mesure.

Enfin, il a constaté que le récent rapport de M. José Rossi montrait bien comment la question foncière devenait un obstacle majeur à la politique du logement en France.

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

**Mercredi 2 novembre 1994 - Présidence de M. Robert Vizet, secrétaire, puis de M. Christian Poncelet, président** - La commission a tout d'abord procédé, sur le rapport de Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial, à l'**examen des crédits du commerce extérieur pour 1995**.

En préalable, **Mme Maryse Bergé-Lavigne** a souligné l'originalité des crédits du commerce extérieur dont les contours exacts restent fluctuants et dont l'importance n'a que peu d'impact sur nos performances à l'exportation.

Le rapporteur spécial a ensuite relevé que la France se trouvait depuis trois ans dans une situation inédite, puisqu'elle accumulait des excédents mensuels significatifs. Elle a fait valoir que ces performances traduisent une nette amélioration de la compétitivité de nos entreprises sur les marchés extérieurs, amélioration qui apparaît elle-même comme le résultat de la politique de maîtrise de l'inflation et des coûts de production conduite avec constance depuis dix ans.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne** a néanmoins constaté que l'importance de nos excédents résultait également de la faiblesse de nos importations, qui trouve son origine dans la chute de nos investissements productifs. Elle a vivement souhaité que ce dernier mouvement s'inverse en 1995 et rappelé que le renouvellement de notre appareil productif était un facteur essentiel pour préserver la place des produits français sur les marchés industriels où la qualité est au moins aussi importante que le prix.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a en outre attiré l'attention sur la faiblesse des parts de marchés détenues par la France sur les zones les plus prometteuses d'Asie du Sud-Est. Elle a regretté que notre

présence dans ces pays repose essentiellement sur des grands contrats, et non sur un flux d'échange courant alimenté par des entreprises de taille moyenne. A cet égard, elle s'est d'ailleurs inquiétée de l'évolution des dotations attribuées au Comité de développement extérieur (CODEX), structure qui gère la seule procédure d'aide directe à l'implantation des PME hors de l'Union européenne.

Evoquant ensuite les dotations attribuées au réseau des postes d'expansion à l'étranger (PEE), le rapporteur spécial a souligné que les options prises en ce domaine s'inscrivaient, depuis 1990, dans une stricte continuité et suscitaient d'ailleurs des initiatives tout à fait intéressantes.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne** a cependant fait part de sa perplexité devant le nombre des organismes publics ou parapublics intervenant en matière de commerce extérieur, et constaté que cette diversité conduisait à des arbitrages budgétaires douloureux, comme en témoigne l'exemple de l'Agence pour la coopération technique et industrielle (ACTIM). S'appuyant sur les conclusions du rapport d'évaluation récemment remis par Mme de Gastines, le rapporteur spécial s'est alors interrogé sur la possibilité de rapprocher des structures ayant de fait des missions assez proches.

Retraçant ensuite les grandes lignes du dispositif d'aide aux grands contrats, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a rappelé que le coût des différents mécanismes dépendait largement de facteurs monétaires ou politiques difficilement prévisibles. Elle s'est cependant étonnée des critiques adressées à la COFACE qui est désormais accusée de manquer d'audace, alors que la politique de risque suivie au cours des années 1978 à 1983 avait été largement dénoncée et s'était soldée par de lourdes charges budgétaires.

Tout en soulignant la nécessité pour l'Etat d'accompagner les exportateurs et leurs banquiers, elle a estimé que les risques devaient être partagés.

En conclusion, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, s'est déclarée inquiète devant le retard pris dans le processus de ratification des accords de Maasticht, et a souhaité que nos partenaires américains admettent qu'un compromis suppose des concessions de part et d'autre.

Le rapporteur spécial a alors fait part de son intention de ne pas participer au vote, et laissé à l'appréciation de la commission les crédits du commerce extérieur pour 1995.

**M. Robert Vizet** a indiqué que la commission procéderait, le 15 novembre, à l'audition du ministre de l'industrie et du commerce extérieur.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a approuvé les observations du rapporteur spécial relatives au nombre et à la diversité des organismes intervenant en matière de commerce extérieur.

La commission a alors **décidé de réserver sa décision jusqu'après l'audition du ministre de l'industrie et du commerce extérieur.**

Après avoir désigné M. René Trégouët, rapporteur, la commission a ensuite procédé à l'**examen de son rapport sur la proposition de résolution, n° 17 (1994-1995)**, présentée en application de l'article 73 bis du règlement, par M. Robert Vizet et les membres du groupe communiste, relative à l'avant-projet du **budget général des communautés européennes pour l'exercice 1995 (n° E-260)**.

**M. Robert Vizet** a tout d'abord présenté les termes de sa proposition de résolution. Il a souligné que le solde entre les prélèvements affectés à la Communauté et les dépenses des Communautés européennes en France était devenu très négatif. Il s'est interrogé sur l'importance et l'incidence des fonds structurels européens.

**M. René Trégouët, rapporteur**, a rappelé que l'individualisation du prélèvement communautaire sous forme d'un article spécifique dans la première partie du projet de loi de finances avait permis d'institutionnaliser le débat, dont la commission des finances du Sénat avait pris l'initiative, et assurait un contrôle relatif sur les finances communautaires. Il a par ailleurs considéré que le texte de la proposition relevait plus d'une pétition de principe que du droit positif et a jugé inopportun de prévoir un contrôle des dépenses communautaires par les salariés.

Le rapporteur a par ailleurs relevé que la proposition concernait l'avant-projet de budget présenté par la Commission alors qu'un projet de budget avait déjà été adopté tant par le Conseil que par le Parlement européen.

**M. Christian Poncelet, président**, a observé que la commission des finances avait été à l'origine d'un débat spécifique sur les prélèvements européens et qu'elle n'avait cessé d'améliorer son contrôle sur cette contribution.

**M. Robert Vizet** a estimé qu'en dépit des améliorations de procédure, le Parlement ne pouvait assurer un véritable contrôle des dépenses.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a rappelé que, grâce notamment à la bonne tenue du franc, la participation de la France au budget des Communautés européennes allait diminuer de 3 % en 1995 alors que le budget communautaire augmenterait de 3 %. Il s'est interrogé sur le rôle que pourraient tenir les salariés dans le contrôle du budget communautaire.

**La commission a alors décidé de ne pas donner suite à la proposition de résolution n° 17.**

Puis, la commission a procédé à l'examen des **crédits du commerce et de l'artisanat pour 1995**, ainsi que de l'article 55 rattaché, sur le rapport de **M. René Balayer, rapporteur spécial**.

**M. René Ballayer, rapporteur spécial**, a tout d'abord observé que le budget du commerce et de l'artisanat pour 1995 présentait la même configuration qu'en 1994 et qu'il s'élevait à 580,8 millions de francs, en progression de 1,1 %. Il a rappelé que ce montant ne représentait que 0,03 % du budget de l'Etat et 0,012 % du chiffre d'affaires du commerce et de l'artisanat tout en soulignant que les données strictement budgétaires ne sauraient traduire intégralement les concours publics affectés au secteur.

**M. René Ballayer, rapporteur spécial**, a alors présenté les différentes actions spécifiques développées à travers :

- le fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales (FISAC) qui a pour objet de maintenir des commerces et des services de proximité et de préserver l'équilibre entre les différentes formes de commerce. Ce fonds, alimenté par la taxe spécifique sur les grandes surfaces, disposera d'un montant de 170 millions de francs en 1995 contre 160 millions de francs en 1994, soit une augmentation de 6,2 % ;

- le fonds social européen (FSE), chargé de financer des actions de formation dont les concours devraient s'élever à près de 21 millions de francs en 1994 ;

- le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) qui contribue au financement des contrats de plan Etat-régions signés dans le cadre du XIe plan et dont les crédits pour 1995 s'élèveront à 20 millions de francs.

**M. René Ballayer, rapporteur spécial**, a ensuite analysé les principales actions du budget.

Concernant l'artisanat, il a tout d'abord indiqué que les chambres de métiers et les organisations professionnelles devraient bénéficier de 140 millions de francs au titre de l'animation économique. Il a également précisé qu'un effort serait engagé en faveur, d'une part, de

l'apprentissage, à travers la poursuite de l'opération "Bravo les artisans" en 1995 et, d'autre part, de la formation professionnelle qui verra ses crédits passer de 21 à 27,5 millions de francs, soit une augmentation de 35 %.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les deux priorités relatives au secteur du commerce. Elles concernent les crédits consacrés à la formation qui s'élèveront à 63,5 millions de francs (+ 3,5 %) et l'aménagement du territoire. Pour ce dernier, il s'agit essentiellement de l'action "1.000 villages". Elle consiste à ouvrir, dans un millier de villages de moins de 2.000 habitants, des points "multiservices" dans les commerces existants, afin d'assurer des activités commerciales ou artisanales jugées nécessaires par la population locale. Pour la seconde année de l'opération, les crédits atteindront 35 millions de francs.

En conclusion, **M. René Ballayer, rapporteur spécial**, s'est félicité de l'effort consenti en faveur de l'artisanat, et notamment de l'apprentissage qui constitue un élément positif de ce budget. Il a cependant insisté sur la nécessité d'engager des réformes d'envergure en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) portant notamment sur la transmission des entreprises, le développement d'une offre de service personnalisée pour la préparation des cessions-acquisitions d'un montant unitaire faible et la réduction des distorsions fiscales entre les différents modes de financement des entreprises. Il a regretté que pour le chef d'entreprise la complexité l'emporte encore largement aujourd'hui sur la simplification, malgré les premiers efforts engagés depuis 1993.

Le rapporteur spécial a finalement proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption du budget du commerce et de l'artisanat pour 1995.

A l'article 55 rattaché, relatif à l'actualisation de la taxe pour frais de chambres de métiers, le rapporteur spécial a proposé un amendement tendant à faire passer son montant de 564 à 570 francs afin de tenir compte des frais supplémentaires liés à la tenue d'élections en 1995.



A la suite de l'intervention du rapporteur spécial, un débat s'est instauré au cours duquel sont intervenus **MM. Henri Collard, Bernard Barbier, Robert Vizet, Jean Arthuis, rapporteur général, et Christian Poncelet, président.**

S'agissant de l'amendement proposé par le rapporteur spécial à l'article 55, **M. Christian Poncelet, président,** a observé qu'il ne relevait pas du rôle de la commission des finances du Sénat d'augmenter les prélèvements obligatoires.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat **l'adoption des crédits du commerce et de l'artisanat et de l'article 55 rattaché** et de s'en remettre à la **sagesse du Sénat pour l'amendement proposé par le rapporteur spécial.**

La commission a ensuite procédé à **l'examen des crédits du budget des anciens combattants pour 1995,** ainsi que des **articles rattachés 51 et 52,** sur le rapport de **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial.**

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial,** a dans un premier temps présenté les grandes lignes du budget des anciens combattants. Il a estimé que l'augmentation des crédits de 0,2 % en 1995 était satisfaisante, compte tenu de la diminution régulière du nombre des ressortissants du ministère. S'agissant des moyens des services, il a observé la quasi stabilisation des effectifs, la progression des concours à l'Office national des anciens combattants et à l'Institut national des invalides, et le doublement des dépenses d'investissement en crédits de paiement. S'agissant de la politique de la mémoire, il a observé que la dotation exceptionnelle de 100 millions de francs affectée en 1994 à la célébration du cinquantenaire de la Libération et des débarquements serait complétée en 1995 par une nouvelle dotation de 50 millions de francs.

S'agissant des dépenses d'intervention, il a relevé le triplement des crédits alloués aux patriotes résistants à l'occupation d'Alsace et de Moselle (25,9 millions de

francs), ce qui permettra de solder leur indemnisation en 1995.

S'agissant enfin des crédits de dette viagère, qui constituent 82,6 % du budget des anciens combattants, il a constaté que le taux naturel de disparition des allocataires conduisait à leur diminution de 1,1 %, en dépit de la revalorisation des pensions et des mesures nouvelles.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les articles 51 et 52 du projet de loi de finances qui visent, respectivement, à permettre aux plus hautes pensions d'invalidité de bénéficier partiellement des mesures générales de revalorisation, et à convertir en pensions définitives les rentes temporaires allouées aux invalides âgés de plus de 75 ans.

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, après avoir apprécié favorablement l'évolution globale du budget des anciens combattants, a souligné que la question de la retraite anticipée des anciens combattants d'Afrique du Nord restait ouverte. Il a jugé intéressant le projet de loi adopté en la matière par le Sénat, bien qu'il n'ait pas donné satisfaction à toutes les associations représentatives des intéressés.

Il a estimé légitime la demande d'une mesure générale de retraite anticipée en leur faveur, mais hors de portée financière. Il a indiqué que le dialogue se poursuivait encore, et qu'une solution de compromis était peut-être en vue.

Le rapporteur spécial a estimé satisfaisante la dotation du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord chômeurs de longue durée, en progression de 79,3 % avec 484 millions de francs, et a souhaité en voir l'âge d'accès abaissé à 55 ans.

Enfin, il s'est félicité des récentes mesures de revalorisation des pensions des anciens combattants d'outre-mer, qui avaient été "cristallisées" aux taux en vigueur au moment des indépendances des anciennes colonies françaises. Il s'est prononcé en faveur de la prolongation, programmée sur cinq ans, de ce mouvement de revalorisation.

En conclusion, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a proposé aux membres de la commission de réserver leur avis sur le budget des anciens combattants, dans l'attente de la nouvelle proposition du Gouvernement au sujet de la retraite anticipée des anciens combattants d'Afrique du Nord.

**M. Christian Poncelet, président**, et **Guy Robert, rapporteur pour avis** de la commission des affaires sociales, ont également estimé sage d'attendre, avant de se prononcer, de connaître la proposition du Gouvernement, ainsi que la position de l'Assemblée nationale.

En réponse à **M. Emmanuel Hamel**, qui s'inquiétait d'éventuelles inégalités dans les critères d'attribution des cartes d'anciens combattants en Afrique du Nord, le rapporteur spécial a fait valoir que le ministère en avait considérablement assoupli les conditions d'attribution.

**M. Robert Vizet** a estimé insatisfaisant le récent mécanisme de revalorisation des pensions des anciens combattants, par application d'un "rapport constant" entre celles-ci et les traitements de la fonction publique, toutes catégories confondues.

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, est convenu que ce mécanisme était plus complexe, mais aussi indéniablement plus favorable que le précédent, qui indexait les pensions sur un indice précis de l'échelle des traitements de la fonction publique.

**M. Michel Charasse** s'est étonné que la querelle du rapport constant perdure alors qu'il avait proposé, en tant que ministre du budget, le mécanisme d'indexation qui devait, lui semblait-il, échapper à toute contestation. Il s'est demandé si les associations d'anciens combattants ne regrettaient pas surtout d'avoir ainsi perdu un sujet de revendication.

En réponse à **M. Gérard Miquel**, le rapporteur spécial a estimé que l'économie découlant du gel des plus hautes pensions, sur lequel revenait l'article 51 du projet de loi de finances, était tout à fait négligeable : 8 millions

de francs rapportés à une masse de pensions s'élevant à 22,239 milliards de francs.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a suggéré aux membres de la commission de se prononcer d'ores et déjà sur les articles rattachés, tout en réservant leur appréciation sur les crédits eux-mêmes.

**M. Michel Charasse**, après avoir souligné l'obsolescence et l'inadéquation des règles de calcul des pensions d'invalidité servies par le ministère des anciens combattants, s'est prononcé contre l'article 51.

La commission a alors **décidé de réserver son appréciation sur les crédits du budget des anciens combattants**, et a **donné un avis favorable à l'adoption des articles rattachés 51 et 52 du projet de loi de finances pour 1995**.

Puis, la commission a procédé à l'**audition de M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes**, sur la participation de la France au budget de l'Union européenne.

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes**, a tout d'abord rappelé les caractéristiques du budget communautaire, par rapport aux budgets nationaux. Il a indiqué que le budget communautaire était encadré par des perspectives pluriannuelles, qu'il était voté et exécuté en équilibre et que seuls les traités internationaux permettaient d'introduire des ressources propres à la Communauté.

Il a relevé une répartition très particulière par rapport aux budgets nationaux avec une part considérable prise par les dépenses d'interventions, notamment les dépenses agricoles, relayées aujourd'hui par les dépenses régionales. Il a considéré que cette structure entraînait des malentendus dans la mesure où elle reproduisait celle du marché commun en faisant abstraction des orientations résultant du traité de Maastricht.

Le ministre a donné des indications sur le budget pour 1995. Il a rappelé les étapes de la procédure budgétaire et noté que la présente audition se situait à mi-chemin de la procédure budgétaire.

Il a considéré que le prélèvement figurant dans le projet de loi de finances pour 1995, soit 88 milliards de francs, contre 90,4 milliards de francs en 1994, correspondait au plafond des dépenses susceptibles d'être votées par le Parlement européen. Il a indiqué que la bonne tenue du franc avait permis d'économiser 1,4 milliard de francs.

Il a par ailleurs observé que la contribution nette était stabilisée autour de 15 milliards de francs, grâce à une amélioration des taux de retour en matière agricole.

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes**, a ensuite indiqué que le revenu des agriculteurs serait garanti, et que la réforme de la politique agricole commune allait modifier la répartition du budget communautaire. Il a noté que l'adhésion des quatre nouveaux membres entraînerait une augmentation de la ligne agricole de 600 millions d'écus.

Il a observé que le budget aiderait la reprise économique en France, tant par la réforme des fonds structurels, qui a permis d'augmenter de moitié les populations couvertes par les fonds structurels (soit 15 millions d'habitants au lieu de 10 au titre de l'objectif 2, et 10 millions d'habitants au lieu de 6 au titre de l'objectif 5 b), que par le soutien aux infrastructures de transport qui assurera pour la France près de 20 000 emplois.

Le ministre a observé que la lutte contre la fraude serait accentuée dans les prochains budgets et rappelé que la France avait mis en place une cellule interministérielle de contrôle des dépenses communautaires.

Le ministre a évoqué certains problèmes pendants, qui devront être réglés dans les prochaines semaines. Il a rappelé qu'un litige avec l'Italie avait retardé la décision du Conseil sur la majoration des ressources propres. Il a indi-

qué que la ratification de ce traité devrait être soumise au Parlement avant la fin de la présente session.

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes**, a évoqué le problème du règlement des soldes budgétaires. Il a indiqué que le budget 1993 n'avait pas été exécuté en équilibre, et avait fait apparaître un déficit d'exécution de 4 milliards d'écus. Il a rappelé que ce déficit aurait dû être financé par des ressources nouvelles dans le budget 1995. Il a indiqué que le Conseil était parvenu à modifier les règles afin que les moyens dégagés en 1994 puissent être affectés au financement du déficit.

Evoquant les conséquences budgétaires de l'élargissement, le ministre a chiffré le solde net budgétaire à 600 millions d'écus en 1995, et à un milliard d'écus à compter de 1996.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a alors demandé des précisions sur les améliorations apportées aux procédures anti-dumping, sur la préparation de l'organisation mondiale du commerce et la notion de clause sociale et sur les perspectives d'une éventuelle cinquième ressource propre.

Enfin, le rapporteur général a interrogé le ministre sur l'importance de la fraude à la TVA intracommunautaire, aux ressources et aux dépenses communautaires.

En réponse, **M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes**, a considéré que le marché européen était un marché relativement protégé et que la France s'était toujours prononcée en faveur d'une concurrence ouverte, mais loyale. Il a rappelé que la France avait subordonné son accord du cycle de l'Uruguay round à des améliorations de la politique commerciale européenne. Il a noté sur ce point une accélération sensible des délais d'instruction des procédures anti-dumping. Après avoir rappelé qu'en règle générale, les droits anti-dumping sont désormais décidés à la majorité qualifiée, il a estimé que cette procédure fonctionnait bien et a

observé qu'il ne se passait pas de semaine sans que ces droits soient appliqués, notamment vis-à-vis des pays d'Europe de l'Est et de Chine.

Il a alors indiqué que la France avait demandé à la Communauté d'établir un bilan et de proposer des améliorations.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a observé sur ce point qu'en dépit d'une volonté apparemment claire, il craignait que les moyens, notamment humains, demeurent insuffisants.

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes**, a alors traité de la clause sociale en indiquant que la formule était ambiguë et qu'il lui préférerait la notion de « droits de l'homme au travail ». Il a indiqué que la France avait obtenu d'inscrire ce sujet aux ordres du jour des prochaines réunions de l'organisation mondiale du commerce.

Le ministre a ensuite souligné la baisse continue des véritables ressources propres et a approuvé l'idée du rapporteur général selon laquelle le financement du budget communautaire ne pouvait durablement reposer sur la croissance des prélèvements nationaux. Il s'est prononcé en faveur d'une nouvelle ressource propre supplémentaire, à condition que l'augmentation du budget européen ne pèse pas sur le contribuable français. Il a estimé que l'Europe devait se construire à coûts constants, et que le « principe de constance » devait même être inscrit dans les textes communautaires et dans les lois fondamentales des Etats membres.

Le ministre a ensuite indiqué que les moyens de contrôle des fraudes en matière de ressources et dépenses étaient insuffisants et qu'un choix politique majeur s'imposait entre un contrôle direct de compétence nationale et un contrôle relevant des compétences communautaires. Il a souhaité que puisse être étudié un renforcement des contrôles communautaires associé avec une "responsabilisation" des administrations nationales.

**M. René Trégouët, rapporteur spécial des crédits des affaires européennes**, a demandé des précisions sur les moyens de vérifier l'application du principe d'additionnalité dans l'attribution des fonds structurels, sur les perspectives des autoroutes de l'information et l'avenir du programme Eureka. Il s'est également interrogé sur l'équilibre entre le financement bilatéral et le financement multilatéral de l'action extérieure de la France, notamment dans les pays de l'Est de l'Europe.

Le ministre a rappelé le contenu du principe d'additionnalité, selon lequel les crédits communautaires viennent en complément des crédits nationaux. Il a évoqué les conclusions du sommet de Corfou concernant les autoroutes de l'information et indiqué que l'Europe était dans une phase exploratoire. Concernant le programme Eureka, il a insisté sur la nécessité de coordonner le programme cadre des Douze, qui commence à s'ouvrir à des pays non européens.

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes**, a indiqué que la France avait fait le choix de financer son aide internationale prioritairement par le relais communautaire pour éviter une course poursuite et une contradiction engendrée par des aides bilatérales menées de façon indépendante par douze Etats. En revanche, il a regretté que cet effort de la Communauté dans le domaine international ne soit connu ni des donateurs ni des bénéficiaires. Il a rappelé que la Communauté était, devant les Etats-Unis, le premier bailleur de fonds tant en Europe de l'Est que pour les populations des territoires occupés au Moyen-Orient. Après que **M. Christian Poncelet, président**, ait relevé que cette situation révélait un déficit flagrant de communication, le ministre a déploré que l'Europe ne sache pas utiliser ses moyens au service d'une politique.

**M. Maurice Blin** a demandé des précisions sur la gestion des fonds structurels. Il a constaté qu'il lui était impossible de savoir qui avait décidé de supprimer l'aide de financement des travaux routiers dans sa région et s'est



demandé s'il ne fallait pas envisager de "renationaliser" une partie des fonds structurels pour mettre fin à ces désordres.

Après avoir émis l'hypothèse d'un arbitrage purement régional, le ministre s'est engagé à étudier cette question.

**M. Robert Vizet** a craint que l'introduction d'un impôt européen n'aggrave la charge fiscale ; il s'est interrogé sur la coordination entre la politique européenne des fonds structurels et la politique nationale d'aménagement du territoire ; il a demandé des précisions sur les perspectives d'adhésion de la Turquie.

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes**, a rappelé son attachement au "principe de constance", selon lequel la mise en place de structures et de recettes communautaires doit s'accompagner d'économies dans les Etats membres. Il a rappelé que le zonage de régions éligibles est défini au niveau communautaire sur proposition des Etats membres. Il a indiqué que le projet d'adhésion de la Turquie à l'union douanière pourrait s'appliquer à compter du 1er janvier 1996 au vu des avancées réalisées tant sur la question chypriote que dans le domaine des droits de l'homme.

Revenant sur cette adhésion, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a demandé des précisions sur les conséquences pratiques de cet accord dans la mesure où la Turquie bénéficie déjà de tarifs douaniers privilégiés.

Le ministre a confirmé que la Turquie était de fait dans l'union douanière intérieure, puisque ses importations ne supportent pratiquement pas de droits de douane ; il a indiqué que le projet avait pour objet de faire appliquer le tarif extérieur commun à l'entrée du territoire de la Turquie. En réponse à une demande de **M. René Tréguët, rapporteur spécial**, il a estimé que cette mesure devrait s'accompagner du respect des règles d'origine et des règles de concurrence, conformément à l'Acte unique.

**M. Roland du Luart** a estimé que l'exemple italien, qui avait renégocié ses quotas laitiers, donnait l'impression d'une Europe à "deux poids, deux mesures". Il a par ailleurs observé que si la France avait réussi à limiter son taux de jachère, les agriculteurs américains ne s'étaient vu imposer aucune jachère, et que l'Europe ne devait pas ratifier les accords du GATT avant la partie américaine.

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes**, a reconnu que les niveaux de contrôle étaient variables selon les pays et considéré qu'il pourrait être envisagé d'instituer, en fonction du degré de "culture administrative" des Etats membres, deux modes de contrôles, l'un purement national et l'autre organisé autour d'un corps de contrôle européen.

S'agissant de la ratification des accords du GATT, le ministre a indiqué que les pays de la Communauté attendaient que le Congrès américain se prononce avant d'engager des procédures de ratification. Il a observé que le Congrès avait été saisi d'un dossier complémentaire de 1.320 pages et que ces dispositions étaient examinées par l'ensemble des parties afin de déterminer si elles étaient toutes en parfaite conformité avec les engagements commerciaux.

Le ministre a commenté l'accord conclu avec l'Italie en rappelant que le dossier établi était solide et que les agriculteurs de ce pays avaient été victimes d'une sous-estimation de la base de référence. Il a relevé que l'Italie devait néanmoins régler 1,9 milliard d'écus, au lieu de 2,5 milliards envisagés initialement et que l'Espagne, qui était dans un cas comparable, devait régler 1,3 milliard d'écus au lieu de 1,9 envisagés.

Interrogé par **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, sur le modalités de remboursement de ces dépenses, le ministre a indiqué que, contrairement aux fraudes aux dépenses communautaires, le règlement se ferait par prélèvement à la source, c'est-à-dire par diminution des cré-

dits consentis à l'Italie, « à charge de se retourner contre les fraudeurs ».

Cette précision a alors provoqué un débat au sein de la commission. **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a rappelé que selon les rapports officiels de la Commission européenne, l'Italie était le pays où les cas de fraude en matière agricole étaient les plus nombreux, les plus coûteux et où le recouvrement était le plus faible. Il a considéré que la liberté que gardait l'Etat de se retourner contre les entreprises était un élément de concurrence déloyale qui justifiait à posteriori toutes les dérives et tous les détournements. Il a fait part de son indignation à l'encontre de ces pratiques qui détruisent le tissu économique européen.

Le ministre a alors précisé que l'amélioration du dispositif anti-fraude pourrait passer par la mise en œuvre de sanctions pénales à l'encontre des contrevenants.

Interrogé par **M. René Ballayer** sur la monnaie unique, le ministre a estimé que le calendrier prévisionnel prévu par le Traité de Maastricht serait tenu. Il a observé que la crise du système monétaire européen avait paradoxalement stabilisé le système en décourageant les spéculations et que grâce à la reprise et aux choix des gouvernements des États membres, un certain nombre de pays devraient respecter les critères de convergence entre 1997 et 1999.

**M. Christian Poncelet, président**, a ensuite interrogé le ministre sur le plafond de ressources propres, sur les suites que le Gouvernement entendait donner à la proposition de loi organique relative au contrôle de la participation française au budget des Communautés européennes et sur les conséquences que pourrait avoir un rejet de l'article du projet de loi de finances évaluant le prélèvement communautaire.

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes**, a d'abord confirmé que le règlement du contentieux qui opposait la Communauté et l'Ita-

lie sur les quotas laitiers de ce pays devrait permettre au Conseil d'adopter une nouvelle décision sur le plafond des ressources propres qui devrait être soumise au Parlement lors de la présente session.

Il s'est engagé à examiner dans quelle mesure il pourrait communiquer aux commissions compétentes les rapports particuliers de la Cour européenne des comptes.

Il a enfin observé que le rejet de l'article individualisant le montant de la participation de la France au budget des Communautés européennes n'aurait pas de conséquences juridiques opposables à nos partenaires puisqu'il s'agit de ressources propres de la Communauté applicables en vertu de traités internationaux. Il a estimé qu'une telle décision aurait cependant des conséquences politiques importantes et qu'il avait décidé de réunir périodiquement les présidents des groupes politiques du Parlement européen afin de leur faire connaître les positions du Parlement français.

**La commission a ensuite procédé à l'examen de la participation de la France au budget des Communautés européennes sur le rapport de M. René Trégouet, rapporteur spécial.**

**M. René Trégouet, rapporteur spécial**, a rappelé que le prélèvement prévisionnel, soit 88 milliards de francs, avait été calculé sur l'avant-projet de la Commission, lui-même bâti sur un budget pour douze Etats membres, alors que le Parlement européen avait adopté un projet de budget pour seize Etats membres.

Le rapporteur spécial a relevé que l'estimation du prélèvement pour 1995, en retrait de 2,8 milliards de francs par rapport à 1994, résultait, avant tout, de la diminution de la part de la France dans le budget communautaire, soit 18,4 % contre 19,3 % en 1994.

Il a observé que la part de l'Allemagne dans le budget communautaire était supérieure à 30 % et qu'à 1 ou 2 points près, l'Allemagne contribuait autant que la

France et l'Italie réunies, voire que la France et le Royaume-Uni réunis.

Le rapporteur spécial a également relevé le lent déclin des vraies ressources propres (droits de douane notamment), et l'appel croissant aux ressources prélevées sur la richesse nationale.

Le rapporteur spécial a procédé aux comparaisons courantes qui permettent d'évaluer l'incidence du prélèvement et des retours européens.

Il a noté que pour la politique agricole, comme pour la politique régionale, la France donnait plus à l'agriculture européenne et à l'aménagement du territoire européen qu'elle n'en recevait et recevait plus des Communautés européennes, qu'elle n'en consacrait à sa propre agriculture et à son propre aménagement du territoire.

Il a indiqué que la structure des retours confirmait la part dominante des dépenses agricoles, qui représentaient, en 1992, 58 % des dépenses totales de la Communauté, mais plus de 80 % des crédits communautaires alloués à la France.

Le rapporteur spécial a également chiffré les taux de retour, variables selon les dépenses communautaires et le solde "déficitaire" des flux budgétaires entre la France et la Communauté qui évolue, en moyenne, en francs constants, depuis cinq ans, de 19,2 milliards de francs.

Conformément aux orientations décidées par M. le président Christian Poncelet, il a donné des indications sur l'évolution sur longue période qui font apparaître un double décalage de la croissance du budget communautaire, tant par rapport à la croissance que par rapport à la progression du budget national.

Il a indiqué que ce décalage avait essentiellement une cause politique, puisque le budget européen provient principalement de choix politiques faits au niveau du Conseil européen, et sur plusieurs années, et que la décision de

doubler les fonds structurels avait des conséquences étalées sur plusieurs années.

Le rapporteur spécial a ensuite souligné l'évolution en ciseaux du budget communautaire avec une diminution des dépenses agricoles et la progression des dépenses structurelles.

Il a relevé que la France recevrait néanmoins 10 % des dépenses structurelles, soit 92 milliards de francs, au cours des six prochaines années.

Enfin, le rapporteur spécial a regretté, à ce sujet, que les procédures soient complexes, et que beaucoup d'initiatives soient encore méconnues.

**La commission a alors pris acte du rapport de M. René Trégouët.**

**Judi 3 novembre 1994 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean Cluzel, vice-président et, enfin, de M. Christian Poncelet, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Marie Cavada, président directeur général de la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi.**

Dans son exposé liminaire, **M. Jean-Marie Cavada** a souligné la vocation éducative des programmes de la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi et l'importance de sa mission dans une société marquée par l'apparition de nouvelles fractures sociales. Il a rappelé que ces préoccupations avaient été prises en compte dans les pays anglo-saxons depuis plus d'un quart de siècle déjà. La télévision du savoir, de la formation et de l'emploi doit donc devenir une télévision éducative et populaire, s'adressant au plus grand nombre et en priorité à ceux qui n'ont pas facilement accès à la culture.

Il a ensuite exposé les grandes lignes éditoriales de la chaîne de la connaissance qui s'articulent autour de programmes généralistes de connaissances destinés à la vul-

garisation scientifique, à la découverte et à l'initiation linguistique et artistique, dont la programmation sera plus importante en fin de semaine, et de programmes de proximité, d'information sur les métiers et les formations, de services, de prévention et d'apprentissage.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, s'est alors interrogé sur le caractère décalé du support choisi pour la diffusion de la connaissance, physiquement limité par la diffusion linéaire d'un programme, alors que les nouvelles technologies, dites des "autoroutes de l'information", devraient permettre à chacun d'accéder à des programmes plus nombreux et en temps choisi.

**M. Jean-Marie Cavada** a insisté sur le fait que la chaîne envisageait d'intégrer progressivement une dimension interactive et de développer des relais sur des supports multimédias.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial des crédits de la communication**, après s'être inquiété de l'adéquation de la ligne éditoriale avec les propositions du rapport Laffitte-Trégouët et de l'apparente improvisation du "démarrage" de la chaîne, a interrogé M. Jean-Marie Cavada sur la mise en place d'un comité scientifique, sur les relations entre la chaîne et l'éducation nationale, sur les charges de personnel et les effectifs, sur l'utilisation du budget de 344 milliards de francs débloqués en 1994 et sur les prévisions d'audience des programmes.

**M. Jean-Marie Cavada** a indiqué qu'il se situait dans l'esprit des travaux antérieurs et en particulier des propositions du rapport Laffitte-Trégouët. Il s'est réjoui que la loi ait établi un cadre peu contraignant qui favorise l'initiative et la responsabilité des dirigeants de la nouvelle chaîne dans un contexte mouvant. Il a également précisé que la création d'une télévision nouvelle se faisait toujours dans la précipitation mais qu'il saurait s'accommoder de ces contraintes qui constituent également un aiguillon. Il a précisé qu'un comité scientifique est en cours de constitution et que, d'ores et déjà, M. Michel

Serres collabore aux orientations stratégiques de la chaîne. Les relations avec l'éducation nationale seront fondées sur l'indépendance respective des deux entités, qui ont des missions différentes, et sur leur collaboration par l'utilisation des programmes du Centre national d'enseignement à distance (C.N.E.D.) et du Centre national de documentation pédagogique (C.N.D.P.), par la fourniture de produits audiovisuels à l'éducation nationale ou par l'utilisation de certains services. Quant à l'audience potentielle. **M. Jean-Marie Cavada** a assuré qu'il cherchait à rassembler plutôt qu'à exclure, mais qu'il était peu réaliste de fixer des objectifs à court terme. Une télévision nouvelle a besoin de trois ans pour son lancement et de cinq ans de fonctionnement pour être évaluée. Elle a également besoin d'un financement stable.

**M. René Trégouët** est revenu sur les relations avec le monde de l'éducation et avec le secteur de la formation. Il s'est interrogé sur la dynamique à mettre en œuvre pour que la chaîne soit l'élément-pivot d'un ensemble plus vaste. Il a rappelé à cet égard, la conception des « trois fenêtres » développée par la mission sénatoriale d'information sur la télévision éducative.

**M. Jean-Marie Cavada** a souligné sa volonté de procéder avec pragmatisme. Il ne s'agit pas de se substituer à l'éducation nationale, mais de donner à nos concitoyens "le goût de la course au savoir". Il a annoncé la création d'un comité pédagogique consultatif pour valider les programmes et la mise en place de délégués régionaux pour aller à la rencontre des « forces actives ». Pour permettre de rompre la linéarité des programmes et de favoriser l'accès du public aux différents types de programmes, il a souligné la place des multidiffusions et a confirmé la place que la chaîne accordera à la promotion de produits éducatifs.

**MM. Michel Sergent et Michel Moreigne** se sont interrogés sur l'extension du réseau pour permettre l'accès du plus grand nombre à cette chaîne. **M. Jean-Marie Cavada** a indiqué qu'un plan de développement était à



l'étude avec Télédiffusion de France (T.D.F.). D'ores et déjà, le réseau dessert 82 % de la population française.

**MM. Ernest Cartigny et Jacques Valade** ont souhaité que les programmes de la chaîne puissent être diffusés à l'extérieur. **M. Jean-Marie Cavada** a indiqué qu'il avait proposé la constitution d'un groupement avec TV5 et Canal France international et que la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi pourrait apporter de nombreux programmes libres de droit pour la diffusion internationale.

A **M. Jacques Valade** et au **président Christian Poncelet** qui l'interrogeaient sur la nécessité de développer des programmes avec les régions et d'adapter localement certains programmes, **M. Jean-Marie Cavada** a indiqué que des décrochages pourraient être mis à l'étude, mais que la façon la plus simple et la moins coûteuse serait peut être d'utiliser à cette fin le réseau régional de France 3. **M. Jean-Marie Cavada** a enfin indiqué que la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi serait diffusée sur le câble. Des négociations ont lieu actuellement avec les cablo-opérateurs. Elle souhaite également participer avec d'autres chaînes publiques à un projet de chaîne thématique sur l'histoire.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des crédits de l'éducation nationale**, sur le rapport de **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**.

**M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a tout d'abord rappelé qu'à la rentrée scolaire de 1994-1995, les élèves étaient quasiment aussi nombreux que l'an dernier, avec un total de 12,9 millions dont 6,8 dans le primaire et 6,1 dans le secondaire. Sur l'ensemble de la période 1986-1994, les effectifs ont augmenté de 1,23 %. Cependant, cette apparente stabilité dissimule des évolutions contrastées : alors que le nombre des écoliers diminue, celui des élèves du secondaire augmente.

**M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué que les crédits de l'éducation nationale

demandés dans le projet de budget pour 1995 s'élevaient à 261,2 milliards de francs, en progression de 4,2 % par rapport aux crédits votés pour 1994. A structures constantes, c'est-à-dire hors transferts (+ 713,9 milliards de francs), cette augmentation est de 4,62 %.

Présentant les crédits par nature de dépenses, **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a rappelé que ces crédits sont constitués pour l'essentiel par des dépenses ordinaires qui s'élèvent à 261,2 milliards, soit 4,36 % de plus que l'an dernier. Les dépenses en capital atteindront en 1995 988,4 millions de francs en crédits de paiement, soit une diminution de 1,7 % par rapport à 1994, en raison de la réduction constante des investissements effectués directement par l'Etat, du fait de la décentralisation opérée en matière de bâti scolaire.

Exposant ensuite les principales orientations de la politique du Gouvernement, **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a présenté les trois principes qui animent le projet de loi de finances, et tout d'abord l'attribution de moyens nouveaux sur des objectifs prioritaires. Le rapporteur spécial a rappelé à cet égard que ce projet de budget mettait en œuvre, pour la première année, le « Nouveau contrat pour l'école ». Les crédits dégagés à cette fin par le Gouvernement s'élèvent à 280 millions de francs et comportent la création de 1.221 emplois budgétaires. Ce programme comporte la mise en place de nouvelles structures comme l'Observatoire national de la lecture, l'Observatoire national de la sécurité des bâtiments scolaires et la constitution d'un fonds social collégien, doté de 100 millions de francs, qui permettra aux chefs d'établissement d'intervenir pour que les difficultés financières que pourraient rencontrer certaines familles ne nuisent pas à la scolarité de leurs enfants.

**M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a également mentionné les moyens supplémentaires dégagés afin d'assurer le bon fonctionnement général du service public de l'éducation nationale et notamment l'aug-

mentation des moyens généraux (crédits de fonctionnement et d'intervention) qui progressent de 273,4 millions de francs.

**M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué que ce projet de budget était celui des engagements tenus, rappelant que 619 millions de francs seront consacrés à la revalorisation de la situation des personnels avec la mise en œuvre de la tranche 1995 des plans Jospin et Durafour et l'application des différents protocoles d'accord signés en 1993. Il a également indiqué que la cessation du recrutement dans les corps des instituteurs, professeurs d'enseignement de l'enseignement général des collèges, adjoints d'enseignement, chargés d'enseignement et conseillers d'éducation se traduirait par la transformation de 12.500 emplois en emplois de catégories supérieures.

Enfin, **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a évoqué le respect de la parité avec les établissements d'enseignement privés sous contrat, troisième volet de l'action du Gouvernement, qui conduit notamment à prévoir l'ouverture de 245 contrats supplémentaires affectés à la mise en place de la sixième de consolidation prévue dans le Nouveau contrat pour l'école (NCE). Il a encore mentionné l'inscription de 8 millions de francs pour les frais de stage en entreprises, de 19,5 millions de francs pour les crédits d'heures supplémentaires destinées aux études dirigées et de 6 millions de francs pour la formation continue des maîtres des établissements d'enseignement privés. Par ailleurs, 50 contrats supplémentaires seront ouverts pour les établissements privés d'enseignement spécialisé à la rentrée 1995.

Enfin, **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a fait part à la commission de ses principales observations.

A cet égard, il s'est montré satisfait que l'éducation nationale reste une priorité pour le Gouvernement. Le projet de loi de finances pour 1995 lui semble traduire un

effort exceptionnel en dépit d'une contrainte budgétaire très sévère et de la nécessité incontournable d'une réduction des déficits publics. Les crédits augmentent en effet de 4,62 % à structures constantes, alors que l'ensemble des dépenses ne progresse que de 1,9 %.

En outre, 1995 sera la première année d'application du nouveau contrat pour l'école, action structurelle notable dont les 158 mesures ont été présentées par le premier ministre, le 16 juin 1994 à la Sorbonne. Il a indiqué qu'il fallait y voir la traduction budgétaire d'une action structurelle menée dans la concertation la plus large possible avec les différents partenaires et acteurs de l'éducation nationale.

**M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a ensuite fait observer que l'action de l'Etat devrait, selon lui, prendre en compte davantage les problèmes d'orientation dans l'enseignement scolaire. Celle-ci joue un rôle clef pour l'épanouissement individuel des individus et, par ailleurs, l'Etat ne peut s'en désintéresser, pour des motifs économiques évidents, tenant au bon fonctionnement du marché du travail.

C'est pourquoi, **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a estimé que le Gouvernement ne devrait pas faire l'économie d'une augmentation du nombre des conseillers d'orientation et a souhaité que, dans le prochain budget de l'éducation nationale, un effort accru soit accompli afin de mettre en place des moyens pédagogiques plus importants pour assurer un processus d'orientation professionnelle continu, à tous les niveaux de l'enseignement.

**M. le rapporteur général** a interrogé le rapporteur spécial sur l'évaluation des performances pédagogiques. Il a par ailleurs montré un certain scepticisme sur les centres d'orientation. Enfin, il a souhaité qu'un effort soit fait afin d'inciter davantage les élèves à créer leur propre entreprise plutôt qu'à chercher un emploi salarié.

En réponse à la première question du rapporteur général, **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il s'agissait là du problème plus général de l'inspection générale de l'éducation nationale, problème qui renvoyait à son tour à celui de l'absence de hiérarchie dans le corps des professeurs des écoles. Il a ensuite indiqué qu'il était, à son avis, très important que les orientateurs soient bien distinctes des éducateurs. Enfin, il a indiqué au rapporteur général qu'il avait lui-même posé la question aux services du ministre sur la possibilité d'instaurer une sorte d'éducation civique économique, mais que la réponse qui lui avait été donnée ne laissait guère présager une prise en considération rapide de ce problème par les services de l'éducation nationale en ce sens.

**M. Robert Vizet**, s'est inquiété de la bonne utilisation du mécanisme des heures complémentaires et de la diminution des autorisations de programme.

En réponse, **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a indiqué que le mécanisme des heures complémentaires était malheureusement une nécessité incontournable et rappelé que la diminution des autorisations de programme résultait du transfert du bâti scolaire aux collectivités locales.

La commission a ensuite **réservé sa décision sur les crédits de ce budget**, jusqu'après l'audition de M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des crédits** de l'enseignement supérieur et de la recherche **II. - Recherche, sur le rapport de M. Jacques Valade, rapporteur spécial.**

**M. Jacques Valade, rapporteur spécial**, s'est tout d'abord attaché à expliquer l'écart entre le taux apparent de progression des crédits inscrits au fascicule recherche (+ 0,25 %) et celui annoncé par le ministère, soit 4 %.

Il a indiqué que cette divergence tenait, d'une part, à la débudgétisation des dépenses en capital du Commissariat à l'énergie atomique (C.E.A.) et, d'autre part, à la

prise en compte de l'action recherche du budget de l'enseignement supérieur aux crédits de laquelle avaient été ajoutés 223 millions de francs correspondant aux primes d'encadrement doctoral.

A cette présentation contestable, le rapporteur spécial a préféré la réintégration des dépenses en capital du C.E.A., qu'elles soient inscrites au compte d'affectation du produit des privatisations, au titre de la recherche duale ou prélevées sur ses ressources propres. Il lui est en effet apparu plus satisfaisant de rétablir le montant quasiment constant des dépenses en capital du C.E.A., soit 1.024 millions de francs en 1995.

**M. Jacques Valade, rapporteur spécial**, a souligné que les mêmes observations s'appliquaient au budget civil de la recherche et du développement (B.C.R.D.).

Compte tenu de ces précisions, il a indiqué que les crédits de la recherche progressaient de 3 % (29 milliards de francs) et le B.C.R.D. dans son ensemble de 3,1 % (52,3 milliards de francs). Il s'est félicité de la priorité donnée par le Gouvernement à la recherche puisque ses crédits augmentent plus vite que ceux du budget général (+ 1,9 %). Le rapporteur spécial a néanmoins constaté que ce taux de progression n'était pas suffisant pour atténuer l'écart entre l'effort global de recherche français (dépense intérieure de recherche et de développement) et celui de nos principaux compétiteurs.

Revenant sur la débudgétisation des dépenses en capital du C.E.A., **M. Jacques Valade, rapporteur spécial**, a vivement regretté que le Gouvernement utilise à nouveau des procédés déjà condamnés par la commission des finances en 1993.

Il a tout d'abord distingué la débudgétisation de 356 millions de francs sur le compte d'affectation du produit des privatisations dont il a souligné le caractère non pérenne, en contradiction avec un effort de financement de long terme qui caractérise la recherche nucléaire.

S'agissant de la recherche dite "duale" qui porte sur 368 millions de francs, il a approuvé cette rationalisation mais en a souligné deux ambiguïtés. D'une part, il s'est interrogé, à la suite de M. Maurice Blin, sur l'inscription de ces crédits au budget de la défense alors qu'ils doivent être transférés au budget civil. Ce procédé permet de respecter apparemment les engagements de la loi de programmation militaire. D'autre part, il a posé la question de la réalité de ces transferts et indiqué qu'il apporterait une particulière attention à ce qu'ils soient intégralement effectués.

Enfin, il a remarqué que le gouvernement souhaitait prélever 300 millions de francs sur les ressources propres du C.E.A. ou de ses filiales. Le rapporteur spécial s'est inquiété de cette intention et a souhaité qu'en tout état de cause cette ponction soit limitée à 1995.

Il a condamné le retour de ce type de procédé et en a souligné le caractère démobilisant pour l'organisme et ses chercheurs à un moment où est négociée une contractualisation des relations entre l'Etat et le C.E.A.

Le rapporteur spécial a ensuite approuvé la politique de rétablissement des crédits de paiement et, par voie de conséquence, la réduction de l'écart existant entre ceux-ci et les autorisations de programme. Il a indiqué que la progression de ces dernières jusqu'en 1993 avait permis une présentation avantageuse de la politique suivie.

Il a toutefois mis en garde contre une trop grande résorption des autorisations de programme, qui constituent un indicateur d'avenir pour la recherche. Il a souhaité que cette réduction nécessaire des écarts entre autorisations de programme et crédits de paiement soit interprétée comme un acte de redressement financier et non comme un acte politique.

**M. Jacques Valade, rapporteur spécial**, a appuyé sa démonstration sur les exemples du fonds de la recherche et de la technologie et du centre national de la recherche scientifique (C.N.R.S.). Concernant ce dernier, il

a regretté que la crise n'ait pu être réglée par un recours plus rapide au fonds de roulement du C.N.R.S.

D'une manière plus générale, il s'est montré préoccupé de la stagnation ou du recul des crédits d'investissement en matière de soutien des programmes, soulignant que cette situation, qui s'explique par le nécessaire redressement des finances publiques, ne serait pas supportable longtemps pour la recherche.

A l'inverse, il s'est félicité de la progression des crédits de personnel et de la politique de l'emploi poursuivie en 1995.

Enfin, le rapporteur spécial a souligné que le budget pour 1995 était la traduction encore modeste, mais claire, des orientations définies lors de la consultation nationale.

Il a recommandé à la commission d'adopter les crédits de la recherche pour 1995.

A la suite de cette présentation, un débat s'est instauré auquel ont participé **MM. René Trégouët, Robert Vizet, Emmanuel Hamel et Philippe Marini.**

**A M. René Trégouët** qui s'inquiétait de l'évolution financière des programmes Eureka, le rapporteur spécial a rappelé que la conférence interministérielle du 16 juin 1994 avait "labellisé" 144 nouveaux projets, dont 45 à participation française, pour un montant global de 6,4 milliards de francs.

S'agissant du crédit d'impôt recherche (C.I.R.), **M. Jacques Valade, rapporteur spécial**, a souligné la volonté, en 1995, de privilégier les PME-PMI et a rappelé que pour le dernier exercice clos, le montant total du C.I.R. avait atteint 3,8 milliards de francs en 1993.

**A M. Robert Vizet** qui s'interrogeait sur la situation du C.N.R.S. et du Centre européen de recherche nucléaire (C.E.R.N.), le rapporteur spécial a répondu que, pour 1994, les situations les plus critiques au C.N.R.S. trouveraient une solution satisfaisante du fait des mesures adoptées par le conseil d'administration de cet organisme. Il a



souligné la nécessité de rétablir une concordance entre autorisations de programme et crédits de paiement.

S'agissant du C.E.R.N., il a indiqué que pour le grand collisionneur de hadron, les financements complémentaires devraient venir des Etats-Unis qui ont renoncé à un projet identique.

**A M. Emmanuel Hamel** qui s'inquiétait des conséquences sur les industries d'armement et sur la recherche militaire des restrictions des programmes militaires, le rapporteur spécial a indiqué qu'il s'agissait d'une crise très grave et préoccupante qui concernait principalement l'aéronautique, l'espace et les industries d'armement. Il s'est montré décidé à se faire l'écho des inquiétudes, faute de quoi il a craint que des pans entiers de l'industrie et de la recherche français ne disparaissent.

**A M. Philippe Marini** qui regrettait la ponction de 300 millions de francs opérée sur les ressources propres du C.E.A., le rapporteur spécial a réitéré les propos qu'il avait tenus dans son rapport introductif et a souhaité que cette mesure soit limitée à l'année 1995.

**La commission des finances a alors adopté les crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche II - Recherche.**

**La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits des services financiers pour 1995, sur le rapport de M. Gérard Miquel, rapporteur spécial.**

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial** a tout d'abord présenté les principales données chiffrées de ce budget qui s'élève à 45,39 milliards de francs, en progression de 2,99 % par rapport à 1994.

Il a rappelé que 82,5 % de ce budget sont des dépenses de personnels et que les rémunérations des personnels en activité constituent, à elles seules, 57,3 % du total.

Il a indiqué que les effectifs budgétaires prévus pour 1995, qui sont réduits de 112 emplois, s'établissent à 177.579 agents et que les dépenses de personnel s'élèvent

à 37,5 milliards de francs, en progression de 3,9 % par rapport à 1994.

Il a observé que la politique de restructuration des services consécutive à l'ouverture du grand marché européen se poursuit avec un rééquilibrage des missions respectives de la direction générale des impôts et de la direction générale des douanes et des droits indirects.

Le rapporteur spécial a ensuite analysé les subventions et les crédits d'intervention.

Il a expliqué la forte réduction des moyens informatiques en raison d'une diminution très nette des coûts des matériels, accompagnée d'une baisse plus réduite des coûts d'entretien.

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a ensuite formulé quelques observations. Il a rappelé que la mise en œuvre du marché unique avait entraîné de profondes modifications pour la direction générale des douanes.

Il a relevé que l'évolution de la fraude dans tous les domaines se caractérisait par son internationalisation croissante par le biais de véritables filières organisées et insisté, en particulier, sur le développement de la fraude au régime du transit.

Concernant la politique de concurrence et de consommation, le rapporteur spécial a estimé que le soutien financier aux organisations de consommateurs se poursuivait mais que la situation de l'Institut national de la consommation restait problématique. Il a rappelé que les ventes du magazine "50 millions de consommateurs" avaient chuté depuis que la citation du journal à la télévision avait été interdite au motif qu'elle constituait une publicité indirecte. Il a fait part des conclusions du conseil d'administration qui s'est réuni le 10 octobre dernier et qui préconise, d'une part, un meilleur "positionnement" de la revue, et, d'autre part, une restructuration interne.

Concernant la direction générale des impôts et le recouvrement de la TVA intracommunautaire, le rappor-

teur spécial a rappelé que la suppression des contrôles à finalité fiscale aux frontières de la CEE avait conduit à une adaptation du dispositif de contrôle pour éviter que le nouveau régime de TVA ne se traduise par un développement de la fraude.

Il a estimé que les rappels effectués au titre de la TVA intracommunautaire n'avaient représenté qu'une fraction modeste des 8,1 milliards de francs de droits nets rappelés au titre de la TVA en contrôle fiscal externe et a évoqué la possibilité de mener un contrôle sur pièces et sur place sur le sujet.

Après que **M. Emmanuel Hamel** eut évoqué la pénurie d'effectifs à la Cour des comptes, la commission a décidé de **proposer au Sénat d'adopter les crédits des services financiers pour 1995.**

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Jacques Toubon, ministre de la culture et de la francophonie**, sur les crédits de son département ministériel pour 1995.

**M. Jacques Toubon** a d'abord indiqué que le budget de la culture pour 1995 s'élevait à 13,4 milliards de francs, soit à peu près le même niveau qu'en 1994, mais il a ajouté que, hors grands travaux, les moyens de paiement du budget augmentaient de 4 %. Il a alors indiqué que son budget permettait de préparer l'avenir en engageant la politique culturelle vers de nouveaux horizons et qu'en même temps il s'agissait d'un budget de rigueur, l'Etat se concentrant sur les missions qui sont les siennes.

S'agissant de la préparation de l'avenir, **M. Jacques Toubon, ministre de la culture et de la francophonie**, a indiqué que les horizons nouveaux étaient, en premier lieu, la décentralisation et l'aménagement du territoire. A cet égard, il a précisé que le comité interministériel d'aménagement du territoire, tenu à Troyes au mois de septembre 1994, avait, pour la première

fois, prévu un volet culture. Il a ajouté qu'un plan quinquennal en faveur des projets d'équipements culturels dans les régions avait été adopté avec 800 millions de francs de crédits.

Puis, le ministre a évoqué la politique du patrimoine, avec la création en 1995 d'une fondation nationale du patrimoine, et un accent particulier pour la protection du patrimoine rural.

Il a ensuite indiqué les autres mesures destinées à rééquilibrer la politique culturelle en faveur des régions : des crédits supplémentaires pour les maisons de la culture et les théâtres, les actions « collège au cinéma » et le développement des enseignements artistiques.

Puis, **M. Jacques Toubon, ministre de la culture et de la francophonie**, a évoqué un autre horizon nouveau, celui des nouvelles techniques de l'information, dont l'évolution est inéluctable et à laquelle il convient de s'adapter.

Enfin, il a rappelé que son ministère accordait une priorité renforcée à la francophonie et à l'action culturelle à l'étranger, à laquelle 200 millions de francs par an sont désormais consacrés.

S'agissant de l'aspect rigoureux du budget de la culture pour 1995, le ministre a développé trois aspects, et en premier lieu, la sauvegarde du patrimoine national, en particulier du Grand Palais, du Palais Garnier, de quelques grandes cathédrales de province et du Panthéon. Puis, il a insisté sur la remise à niveau de trois grandes institutions nationales : l'Opéra de Paris pour lequel un plan ambitieux a été adopté, le Centre Georges Pompidou et la Comédie Française. Enfin, il a évoqué la mise en place de trois nouvelles institutions phares : la Bibliothèque nationale de France, dont le bâtiment devrait être livré au début de 1995 et l'ouverture au public devrait intervenir à la fin de l'année 1996, la Cité de la musique et le Palais de Tokyo.

En conclusion, **M. Jacques Toubon, ministre de la culture et de la francophonie**, a rappelé les trois grands objectifs de la politique suivie par son ministère, la décentralisation des équipements culturels, l'adaptation aux nouvelles techniques et l'élargissement du public.

**M. Camille Cabana, rapporteur spécial**, a interrogé le ministre sur l'indexation en 1995 des crédits de la loi de programmation du patrimoine monumental.

Le ministre a reconnu qu'il manquait une trentaine de millions de francs dans le budget de 1995 pour le patrimoine, mais que l'actualisation se ferait dans une loi de finances rectificative.

**M. Camille Cabana, rapporteur spécial**, s'est ensuite interrogé sur la réalité de la volonté exprimée de rééquilibrer les crédits du ministère entre Paris et la province, compte tenu du coût de fonctionnement élevé des grandes institutions parisiennes.

**M. Jacques Toubon, ministre de la culture et de la francophonie**, a précisé que le coût de fonctionnement de l'Opéra de Paris et de la Bibliothèque de France, soit respectivement 500 millions et un milliard de francs, était effectivement élevé, et que le poids de ces grands projets restait donc important dans le budget de la culture. Il a ajouté que toutes les marges de manœuvre étaient utilisées pour des investissements dans les régions et qu'en outre l'Etat s'était engagé pour 5 ans à hauteur de 800 millions de francs.

Par ailleurs, le ministre a estimé que le coût de fonctionnement de la Bibliothèque nationale de France devrait être rapporté au nombre de mètres carrés et au nombre de visiteurs attendus, car cette institution ne devait pas être réservée aux spécialistes, mais devrait représenter l'une des toutes premières institutions culturelles en Europe, avec une portée sociale importante.

**M. Camille Cabana, rapporteur spécial**, a regretté les difficultés rencontrées dans l'action menée à l'Opéra de

Paris et le mauvais accueil par l'opinion des mesures prises par le Gouvernement.

Le ministre a reconnu que les péripéties ayant entouré le départ du directeur musical étaient regrettables, mais qu'un plan social courageux était en cours, qui permettrait une économie de 20 millions de francs dès 1996. Il a indiqué que l'Opéra était une activité très particulière en raison de sa grande rigidité dans le temps et de son caractère imprévisible. C'est pourquoi il a estimé important le nouveau plan à long terme défini par son ministère.

**M. Camille Cabana, rapporteur spécial,** a regretté la très grande dispersion des crédits de la francophonie.

Le ministre a reconnu cet éparpillement, mais il a souligné que l'augmentation des crédits de la francophonie en 1995 se faisait de façon très ciblée, les 11 millions de francs supplémentaires étant répartis entre trois actions, au Viêt Nam, au Liban et en Egypte.

**M. Emmanuel Hamel** s'est inquiété de la contradiction entre l'importance des crédits consacrés à quelques grands projets de prestige et la gravité de la situation de l'emploi en France.

Le ministre a indiqué que 5 milliards de francs étaient consacrés pour le soutien à la création et à la diffusion, et donc pour l'aide aux créateurs, peintres, artistes et écrivains. Il a ajouté que le budget contribuait au régime du chômage des intermittents du spectacle et estimé que les nombreuses subventions accordées par son ministère permettaient le maintien et la création d'environ 300.000 emplois. Enfin, il a souligné que la culture était un facteur irremplaçable d'intégration sociale.

**M. René Tréguët** a souligné l'intérêt pour la France d'utiliser les nouvelles technologies pour promouvoir son patrimoine exceptionnel.

**M. Jacques Toubon, ministre de la culture et de la francophonie,** a indiqué que de nombreux moyens étaient mis en place pour valoriser le patrimoine et les

richesses nationaux, que la numérisation des collections régionales était en cours et qu'il avait mis l'accent sur le contenu des services culturels qui devraient circuler sur les autoroutes de l'information.

**M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles**, a remercié le ministre d'avoir précisé que l'actualisation des crédits en faveur du patrimoine monumental se ferait dans un prochain collectif.

**M. Jacques Carat, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles**, a remarqué les difficultés qu'il y avait à mettre en place des actions coordonnées entre l'échelon central et l'échelon local. Il s'est interrogé sur les travaux envisagés à la Comédie Française et sur la situation des théâtres privés.

Le ministre a rappelé que les projets pour la Comédie Française tenaient compte du coût de fonctionnement prévisible de toute nouvelle installation. Il a indiqué que pour les théâtres privés, qui menaient une politique de développement culturel, son ministère avait redéployé un certain nombre de moyens.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a constaté que la culture était à la lisière de plusieurs ministères, qu'elle s'accommodait mal de la rigueur administrative et que la diversité des intervenants, en particulier à l'échelon local, entraînait des dysfonctionnements, des « espaces d'ombre » et des situations opaques.

Puis, il a voulu savoir si le traitement des catalogues de la Bibliothèque nationale était réalisé en France ou bien délocalisé dans un pays d'Asie du sud-est.

Le ministre lui a répondu que le ministère de la culture était un ministère à part entière qui devait être traité comme les autres. Il a reconnu que l'échelon local d'action du ministère de la culture était une question importante et difficile, mais qu'une implantation systématique au niveau départemental serait coûteuse.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est interrogé sur le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales pour le recrutement des personnels de musées. Il a demandé au ministre quelle était l'action de son ministère en faveur de la francophonie au Viêt Nam. Enfin, il a regretté la difficulté des relations avec les architectes des bâtiments de France sur le terrain.

**M. Jacques Toubon, ministre de la culture et de la francophonie**, a indiqué qu'un recrutement d'une centaine de conservateurs territoriaux aurait lieu dans les prochains mois. Il a évoqué l'action menée par son ministère au Viêt Nam, fondée sur la politique du bilinguisme, près de 200 places bilingues étant prévues dans ce pays à la fin de 1995. Enfin, il a reconnu le problème des architectes des bâtiments de France qui ne relevaient d'aucun pouvoir hiérarchique et dont les décisions étaient sans recours. Mais il a indiqué qu'une circulaire interministérielle était en préparation sur ce point.



**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,  
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÉGLEMENT  
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Jeudi 3 novembre 1994 - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission a tout d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs** pour les textes suivants :

- **M. Charles Jolibois** pour le **projet de loi n° 47** (1994-1995) complétant le **code de la propriété intellectuelle** et relatif à la **gestion collective du droit de reproduction par reprographie**.

- **M. André Bohl** pour la **proposition de loi n° 237** (1992-1993) de **M. André Bohl**, tendant à **modifier l'article L. 122-20 du code des communes**.

- **M. André Bohl** pour la **proposition de loi n° 441** (1992-1993) de **M. Jacques Baudot**, tendant à **modifier la loi n° 92-108 du 3 février 1992** relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

- **M. André Bohl** pour la **proposition de loi n° 79** (1993-1994) de **M. Philippe Richert**, visant à rendre obligatoire la **déclaration de candidature** pour les élections municipales des communes de moins de 3 500 habitants.

- **M. André Bohl** pour la **proposition de loi n° 324** (1993-1994) de **M. Ernest Cartigny**, tendant à garantir la présence de deux candidats du **second tour** des élections législatives et cantonales.

- **M. André Bohl** pour la **proposition de loi n° 330** (1993-1994) de **M. Edouard Le Jeune**, tendant à compléter le **code électoral** en vue de la **prise en considération du vote blanc**.

- **M. André Bohl** pour la **proposition de loi n° 357** (1993-1994) de **M. Georges Gruillot**, tendant à **modifier**

**l'article 23 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.**

**- M. André Bohl pour la proposition de loi n° 624 (1993-1994) de M. Philippe Richert, visant à modifier le régime des associations constituées selon le code civil local.**

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Christian Bonnet, à l'examen du projet de loi organique n° 603 (1993-1994) modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale.**

**M. Christian Bonnet, rapporteur,** a indiqué qu'en dehors de l'abaissement de trois à un million de francs de l'avance de l'Etat aux candidats à l'élection présidentielle, ce projet de loi organique ne comportait que des aménagements ponctuels du régime de cette élection et de celle des députés, nécessaires pour mettre les dispositions organiques en harmonie avec différentes modifications récentes du code électoral.

Il a signalé qu'une des modifications proposées pour les députés en matière de cumul des mandats s'appliquerait aussi aux sénateurs, conférant de ce fait au texte le caractère d'une loi organique relative au Sénat au sens de l'article 46, alinéa 4, de la Constitution.

Le rapporteur a ensuite énuméré les modifications proposées, notant en particulier :

- que la réintégration des membres de l'Assemblée de Corse dans le collège des personnes habilitées à présenter des candidats à l'élection présidentielle (article premier) était la conséquence logique de la modification en 1991 du statut de la collectivité territoriale de Corse, dont l'assemblée avait cessé d'être un conseil régional ;

- qu'il convenait de réactualiser la liste des différents articles du code électoral auxquels renvoyait la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection présiden-

tielle, pour que ces articles s'y appliquent dans leur teneur actuelle et non dans celle qu'ils avaient lors de la dernière modification de la loi organique ;

- que le projet de loi précisait certaines règles en matière de comptes de campagne, notamment en ce qui regardait les modalités de publication de la liste des personnes morales ayant effectué des dons aux candidats à l'élection présidentielle.

En revanche, le rapporteur a relevé que l'abaissement de trois millions à un million de francs de la somme versée par l'Etat aux candidats à l'élection présidentielle à titre d'avance sur le remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne (article 4 paragraphe I) ne répondait pas à une nécessité d'ordre juridique, mais était destinée, selon l'exposé des motifs, à prévenir tout accaparement abusif de cette avance par d'éventuels candidats indécis ou devenus insolvable ; le rapporteur a surtout décelé dans cette mesure un effort en vue de la réduction des dépenses de campagne et, pour ce motif, s'y est personnellement déclaré très favorable.

Il a signalé à cet égard que le Gouvernement s'apprêtait à déposer un amendement ramenant à 91 millions de francs (pour les candidats du premier tour) et à 120 millions de francs (pour ceux du second tour) les plafonds des dépenses de campagne de l'élection présidentielle, actuellement fixés à 128,4 et 171,2 millions de francs depuis leur revalorisation par le décret du 16 août 1993.

S'agissant de l'élection des députés, le rapporteur a indiqué que le projet de loi organique proposait :

- de fixer non plus au jour de l'élection, mais à la date de la décision du Conseil constitutionnel, le point de départ de l'inéligibilité d'un an susceptible d'être prononcée en cas de manquement à la législation sur les comptes de campagne ou le plafonnement des dépenses. Le rapporteur a précisé que cette mesure étendrait aux députés le mécanisme retenu par la jurisprudence dans les élections

locales depuis l'arrêt du Conseil d'Etat « Panizzoli » du 22 octobre 1992 ;

- d'inclure dans la limitation du cumul des mandats celui de membre de l'Assemblée de Corse, cette modification étant également applicable aux sénateurs.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a fait observer que le projet de loi revenait à réaffirmer la possibilité de dons par des personnes morales au moment où ce problème faisait l'objet d'un large débat dans l'opinion publique ; il a rappelé que son groupe politique demeurait hostile depuis 1988 à toute participation financière des entreprises aux campagnes électorales ; il y a vu une raison supplémentaire de s'opposer à toute réduction du financement public.

Il a par ailleurs jugé peu opérante et démagogique la réduction de l'avance de trois millions, cette mesure étant à ses yeux destinée avant tout à écarter les candidatures peu sérieuses ou uniquement motivées par l'accès aux médias. Sans contester le bien fondé d'une telle préoccupation, il lui a semblé que la meilleure formule pour y répondre consisterait plutôt à renforcer les règles de présentation des candidats, par exemple en augmentant le nombre des personnes habilitées ou en exigeant que ceux-ci soient obligatoirement choisis dans un plus grand nombre de départements.

**M. André Bohl** a jugé très excessifs les délais mis par les tribunaux administratifs ou par le Conseil constitutionnel pour statuer sur les contentieux électoraux, dans la mesure où ils permettaient à certains élus de cumuler dans l'attente de la décision définitive trois, voire quatre mandats pourtant incompatibles.

Il a d'autre part jugé choquant pour l'opinion publique le foisonnement de prétendues formations politiques constituées à seule fin de percevoir le financement public.

**M. Guy Allouche** a partagé ce point de vue. Il a cependant rappelé que la multiplication de telles listes trouvait son origine moins dans la loi de 1988, que dans la suppression par le Conseil constitutionnel du seuil de 5 %

des suffrages exprimés auquel le législateur avait initialement souhaité subordonner le versement de fonds publics.

**M. Guy Allouche** a également fait remarquer que le texte, par sa portée exclusivement technique, se trouvait en décalage par rapport aux déclarations de certaines personnalités politiques en faveur de l'interdiction des dons des entreprises.

S'agissant des délais de traitement des contentieux, il a envisagé l'hypothèse de supprimer le caractère suspensif des recours, de façon à contraindre les élus à se mettre immédiatement en conformité avec la limitation légale des cumuls.

Il a toutefois rappelé que, dans l'esprit du législateur, l'inéligibilité -et la démission d'office qu'elle entraîne- devait originellement concerner tous les mandats de l'élu et pas seulement le mandat en cause, contrairement à ce qu'avait décidé le Conseil d'Etat.

Il a enfin annoncé que son groupe présenterait un amendement portant de 500 à 1 000 le nombre des présentateurs pour l'élection présidentielle, qui devraient être choisis dans 50 départements contre 30 actuellement.

**M. Robert Pagès** a regretté que le projet de loi organique ne propose que des aménagements ponctuels à un régime qui, pour son groupe politique, devait au contraire être profondément modifié. Il a préconisé un dispositif fondé sur un militantisme de masse, excluant tout financement de la vie politique par les entreprises.

Il a jugé que l'amendement gouvernemental représentait un premier pas appréciable mais très insuffisant, compte tenu de la surenchère des dépenses électorales, notant de surcroît que d'autres points de la législation resteraient à améliorer, en matière d'affichage non commercial notamment.

**M. Jacques Larché, président**, a souligné que toute réforme pouvait présenter des effets pervers. Quoique favorable sur le principe à une augmentation du nombre

des présentateurs en vue d'écarter les candidats peu sérieux, il a souhaité qu'une éventuelle réforme n'empêche pas la candidature de représentants de formations minoritaires, certes, mais exprimant un authentique courant d'opinion. Il a souligné à cet égard la difficulté d'établir une frontière précise entre des candidatures minoritaires mais sérieuses et les candidatures fondées sur des motifs tout autres que l'élection présidentielle proprement dite.

**M. Jacques Bérard** a estimé qu'en dépit de la proximité de la prochaine élection présidentielle, il était encore envisageable de modifier le nombre requis de présentateurs.

**M. Charles Jolibois** a jugé qu'il serait judicieux d'élargir également le nombre minimum des départements des présentateurs, de façon à accroître la représentativité nationale des candidats.

Après de nouvelles observations de **MM. Lucien Lanier, Michel Rufin, Philippe de Bourgoing et Yann Gaillard, M. Christian Bonnet, rapporteur**, est convenu que les sujets abordés par le projet de loi prêtaient à maintes réflexions.

Il a cependant rappelé que le projet de loi organique s'en tenait principalement à des « correctifs ponctuels à droit constant », une modification plus radicale du droit électoral lui paraissant a priori très difficile à l'approche de la prochaine élection présidentielle.

En réponse aux propos de **M. Robert Pagès**, il a souligné que le financement par les personnes morales ne concernait pas exclusivement les entreprises mais aussi les associations, les groupements d'intérêt économique, les sociétés civiles, etc...

Il n'a pas partagé les critiques de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, estimant que l'abaissement de l'avance aux candidats, quelle que fût sa portée réelle, avait au moins le mérite de tenir compte des attentes de l'opinion publique. Il a d'autre part noté que la réduction d'environ 30 % des dépenses de campagne lors de l'élection présiden-

tielle était précisément équivalente à celle décidée pour les autres élections par la loi du 29 janvier 1993.

Il a reconnu, avec M. André Bohl, que les délais du contentieux électoral étaient sans doute trop longs, faisant cependant observer que le législateur n'avait guère de moyens d'y remédier.

Le rapporteur a enfin souhaité pouvoir approfondir sa réflexion sur une éventuelle augmentation du nombre des présentateurs, qui pourrait, le cas échéant, être abordée lors de la réunion consacrée à l'examen des amendements extérieurs.

La commission a décidé **d'approuver** en l'état le **projet de loi organique**, sous réserve d'éventuels amendements qu'elle viendrait à approuver ultérieurement.

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Paul Masson**, à l'examen du **projet de loi n° 8 (1994-1995) portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France**.

**M. Paul Masson, rapporteur**, a indiqué que ce texte, loin de remettre en cause le droit actuel des étrangers, tendait uniquement :

- à mettre en œuvre dans le droit pénal français l'obligation prévue par l'article 27 de la Convention de Schengen d'instituer des sanctions pénales contre les « passeurs » organisant l'entrée ou le séjour irréguliers d'étrangers tant vers la France depuis un autre Etat signataire que depuis la France sur le territoire d'un de nos partenaires (article premier) ;

- à combler deux lacunes du régime des zones d'attente, d'une part en autorisant la création de zones d'attente dans les gares ferroviaires ouvertes au trafic international, d'autre part, en permettant le transfert d'un étranger d'une zone d'attente vers une autre zone d'attente à partir de laquelle son départ pourra effectivement avoir lieu (article 2).

Sur le premier point, il a rappelé que la Convention de Schengen, ratifiée par sept de ses neuf signataires, avait déjà conduit la France à plusieurs modifications de sa législation interne, dont la révision constitutionnelle du 25 novembre 1993 sur le droit d'asile.

Le rapporteur a ensuite exposé le dispositif proposé par le projet de loi, rappelant à ce propos les principales règles d'application de la loi pénale française dans l'espace, telles qu'elles résultaient du nouveau code pénal. Sur le plan de la procédure, il a souligné que les poursuites prévues par la Convention de Schengen contre les passeurs ne s'exerceraient que sur une dénonciation officielle ou une attestation des autorités compétentes de l'Etat concerné, le mécanisme ne prenant effet qu'à compter de l'entrée en vigueur de la convention (article 3).

S'agissant des zones d'attente, dont il a retracé le régime juridique, le rapporteur a estimé que le transfert d'une zone à l'autre représentait dans la plupart des cas le seul moyen de procéder dans les délais requis à l'éloignement des étrangers qui y sont maintenus.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt**, évoquant une récente mission de la commission dans les zones d'attente et les centres de rétention de Nice et de Marseille, s'est élevé contre les conditions matérielles très précaires des installations. Il a par ailleurs déploré qu'à Marseille, le centre de rétention soit utilisé comme zone d'attente. Il a préconisé qu'une disposition légale vienne interdire ce type de confusion.

**M. Michel Rufin**, se référant au saccage récent du centre de rétention administrative de Strasbourg, a souligné que la dégradation des locaux était souvent le fait des étrangers qui y étaient retenus.

**M. Paul Masson, rapporteur**, a insisté sur le fait que le régime des zones d'attente reposait sur une fiction juridique d'extra-territorialité, amenant à considérer qu'un étranger maintenu en zone d'attente n'avait pas pénétré sur le territoire national.



Sans disconvenir que le système pourrait être amélioré dans certains domaines, il l'a jugé globalement satisfaisant, au point que plusieurs Etats européens l'avaient d'ailleurs adopté. Il a déploré comme M. Michel Dreyfus-Schmidt la confusion parfois entretenue entre zone d'attente et centre de rétention, rappelant cependant que la loi définissait déjà deux régimes bien distincts dont il ne lui paraissait a priori pas opportun de modifier les termes.

En réponse à une observation de **M. Lucien Lanier**, le rapporteur a indiqué qu'il convenait de préserver une durée de maintien en zone d'attente assez longue pour organiser le départ effectif de l'étranger. Il a rappelé que ce délai de vingt jours tenait compte d'une décision du Conseil constitutionnel, le législateur ayant initialement prévu trente jours.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article premier sur la répression de l'activité des « passeurs ».

Sur l'article 2, elle a adopté un amendement de précision terminologique tendant à supprimer l'ambiguïté liée à l'emploi tour à tour des expressions « gare ouverte au trafic international » et « gare internationale ».

La commission a **approuvé le projet de loi** ainsi modifié.

## **DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE**

**Jeudi 3 novembre 1994 - Présidence de M. Jacques Genton, président.** La délégation a tout d'abord **examiné le projet de rapport d'information de MM. Jacques Genton, Ernest Cartigny, Claude Estier et Yves Guéna sur la troisième session de l'Assemblée parlementaire de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (C.S.C.E.)** qui s'est tenue à Vienne du 5 au 8 juillet 1994.

**M. Jacques Genton, président,** a rappelé que les travaux de l'Assemblée de la C.S.C.E. concernent chaque année trois grands thèmes, qui correspondent aux « trois corbeilles » d'Helsinki lors du lancement de la C.S.C.E. en 1975 : la sécurité, la coopération économique et la dimension humaine. Ces thèmes sont traités, au sein de l'Assemblée parlementaire de la C.S.C.E., par trois commissions distinctes. Les résolutions adoptées par celles-ci sont soumises à l'Assemblée plénière qui les vote paragraphe par paragraphe.

La première commission, la commission des affaires politiques et de la sécurité, s'est penchée cette année sur le devenir des accords de sécurité en Europe. La résolution qu'elle a adoptée contient deux aspects importants :

- d'une part, à l'initiative de la délégation française, la commission a approuvé la démarche du « Pacte de stabilité en Europe », lancée par le Gouvernement français, qui a été ensuite relayé par l'Union européenne ;

- d'autre part, la commission s'est opposée à l'idée -proposée notamment par la Russie- de la création d'un « Conseil de sécurité européen », en considérant qu'il ne fallait pas reproduire en Europe les structures des Nations-Unies, et que les mesures coercitives devaient res-

ter la prérogative exclusive du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

La deuxième commission, la commission des affaires économiques, traditionnellement la plus consensuelle, a abordé la situation économique en Europe centrale et orientale. La résolution adoptée insiste particulièrement sur les problèmes sociaux des pays en transition vers l'économie de marché ; elle préconise la mise en place de systèmes de sécurité sociale adaptés à la situation de ces pays, en soulignant que la réforme des systèmes sociaux doit avancer au même rythme que la réforme économique. Par ailleurs, la résolution réclame une amélioration de l'efficacité de l'aide internationale, en souhaitant notamment le développement du rôle de la Banque européenne de reconstruction et de développement (B.E.R.D.) ; elle insiste également sur la nécessité de considérer comme un problème prioritaire l'amélioration de la sûreté des installations nucléaires des pays de l'Est.

La troisième commission, la commission de la démocratie, des droits de l'homme et des questions humanitaires, est celle qui a connu cette année les débats les plus animés. Le projet de résolution soumis à la commission portait essentiellement sur le thème de l'autodétermination ; il souhaitait que la C.S.C.E. élabore « un concept commun » dans ce domaine et qu'elle précise les conditions de mise en œuvre du droit à l'autodétermination ; il demandait que ce thème soit mis à l'ordre du jour du Conseil des ministres. La délégation française est intervenue contre cet aspect du projet de résolution : elle a présenté un amendement, défendu par M. Michel Voisin, député, et qui tendait à supprimer tout ce qui concernait l'autodétermination, dans le projet de résolution, pour le remplacer par une référence au projet de Pacte de stabilité en Europe. Cet amendement a été rejeté à une faible majorité. En réalité, un certain nombre de délégués ont voté contre l'amendement français parce qu'il faisait tomber leurs propres amendements ; mais, sur le fond, les réserves françaises étaient largement partagées. Finale-

ment, la commission a adopté plusieurs amendements qui ont en grande partie vidé de son contenu ce qui, dans le projet de résolution, concernait l'autodétermination.

**M. Jacques Genton, président**, a ensuite indiqué que l'Assemblée plénière avait adopté sans modification les textes issus des trois commissions. Dans l'ensemble, les débats ont été moins animés qu'à Helsinki, car les textes adoptés par les commissions étaient finalement assez vagues pour ne pas susciter de véritable clivage politique. Seuls quelques passages mettant nommément en cause certains Etats (la Turquie pour le problème kurde, la Grèce pour le problème macédonien) ont véritablement provoqué des controverses.

S'efforçant de tirer un bilan de cette session, il a exprimé des interrogations sur la manière dont l'Assemblée remplit sa fonction. Il a regretté que, trop souvent, l'Assemblée soit amenée à débattre de projets de résolutions et d'amendements qui font figure de catalogues de vœux pieux, sans prise sur le réel, et que les commissions soient amenées à examiner à la hâte des amendements très nombreux, d'autant que certains sont présentés devant plusieurs d'entre elles en même temps. Il a estimé qu'une meilleure organisation des travaux, une orientation des rapports et des débats vers des propositions réalistes et significatives, un effort de clarification des enjeux, seraient indispensables pour donner toute leur portée aux résolutions de l'Assemblée.

**M. Jacques Genton, président**, a également critiqué la manière dont se déroulent les élections des Bureaux des commissions. Celles-ci se prononcent indépendamment les unes des autres ; par ailleurs, l'Assemblée plénière, lorsqu'elle élit son Bureau, ne tient pas compte de la répartition des postes entre les pays qui résulte du vote des commissions. Ainsi, une représentation équilibrée des Etats participants n'est pas suffisamment garantie. De plus, le renouvellement des Bureaux des commissions s'effectue parfois à la hâte, sans débat sur la manière dont les présidents et les rapporteurs orienteront leurs travaux,

alors qu'ils jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement de l'Assemblée.

Concluant son propos, il a souhaité une évolution du règlement de l'Assemblée et s'est félicité de l'intention exprimée par le nouveau président, M. Frank Swaelen, d'agir en ce sens.

**M. Yves Guéna** a déclaré que le déroulement de la session de Vienne lui avait laissé un sentiment de malaise. L'Assemblée apparaît trop souvent comme le champ clos de certaines querelles obscures ou de certains débats idéologiques, où il est difficile de faire passer un message, malgré la cohésion dont fait preuve la délégation française.

**M. Xavier de Villepin** s'est félicité de cette cohésion et a demandé quel accueil avait reçu le Pacte de stabilité proposé par l'Union européenne.

**M. Jacques Genton, président**, a précisé que ce projet avait été bien accueilli et approuvé par la déclaration finale de l'Assemblée ; il a indiqué que la conférence sur la stabilité se réunirait à Paris en 1995 sous présidence française.

**M. Ernest Cartigny** a exprimé à son tour un malaise devant la tournure de la session et les conditions de sa préparation, en s'inquiétant du relatif isolement de la délégation française. Il a souhaité que celle-ci s'efforce de s'adapter à la réalité de l'Assemblée afin d'avoir une plus grande influence.

**M. Jacques Genton, président**, a souligné que les difficultés que ressentait la délégation française tenaient en partie aux problèmes de fonctionnement d'une Assemblée de création récente, réunissant plus de cinquante délégations nationales, et sans doute aussi en partie au fait que la délégation américaine, très présente et active, a défendu des positions qui n'ont pas rencontré l'assentiment de la délégation française ; il a déclaré partager le souci d'une meilleure préparation des sessions et d'un effort d'adaptation aux caractéristiques de l'Assemblée.

**Puis la délégation a approuvé le projet de rapport d'information.**

**La délégation a ensuite examiné les propositions d'acte communautaire n° E 300 à E 313.**

**M. Jacques Genton** a rappelé que la délégation avait décidé, lors de sa réunion du 12 octobre 1994, de procéder désormais, suivant une périodicité régulière, à un rapide examen des textes transmis au Sénat dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, afin de déterminer quels textes appelaient, selon elle, une prise de position éventuelle du Sénat et justifiaient donc le dépôt d'une proposition de résolution par un ou plusieurs membres de la délégation. Il a souligné que cet effort de « tri » des textes européens soumis au Sénat répondait aux souhaits exprimés au sein de la conférence des présidents et s'inscrivait dans la logique de la circulaire du Premier ministre du 19 juillet 1994 sur l'application de l'article 88-4 de la Constitution. Puis il a rappelé que, lors de sa précédente réunion, la délégation avait chargé son président de préparer cet examen des propositions d'acte communautaire en distinguant les textes semblant devoir retenir plus particulièrement l'attention.

**M. Yves Guéna** a souhaité que cette méthode soit désormais la règle, en faisant valoir que beaucoup des propositions d'acte communautaire avaient une portée réduite et que la délégation devait se concentrer sur les textes posant un véritable problème.

**M. Xavier de Villepin**, approuvé par **M. Ernest Cartigny**, est intervenu dans le même sens.

**M. Jacques Genton** a souligné que le « tri » effectué par la délégation n'affectait pas le droit de chaque sénateur de déposer une proposition de résolution sur tout texte transmis au Sénat dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution. Il a également souligné que le dépôt d'une proposition de résolution n'avait pas nécessairement, contrairement à une interprétation trop souvent répandue, un aspect négatif et critique, mais pouvait au

contraire avoir pour but principal d'appuyer une proposition de la Commission européenne ou de soutenir la position du Gouvernement à son égard.

**La délégation a alors décidé de confier à son président le soin de lui proposer, lors des réunions consacrées à l'examen des propositions d'acte communautaire, une répartition de celles-ci selon qu'elles paraissent ou non de nature à pouvoir appeler une prise de position du Sénat.**

Passant à l'examen des textes, **M. Jacques Genton** a indiqué que, parmi les quatorze propositions n° E 300 à E 313, dix ne lui paraissaient pas, dans l'état de ses informations, de nature à appeler une prise de position du Sénat :

- les documents E 307, E 311, E 312, E 313, qui sont des textes de gestion courante intervenant dans le cadre de la politique commune de la pêche ;
- le document E 300, reconduisant un dispositif déjà existant d'aide à l'investissement privé dans les pays en développement ;
- le document E 301, concernant la coopération entre la Communauté européenne et le Canada en matière de nucléaire civil ;
- le document E 304, modifiant l'avant-projet de budget, principalement pour y répercuter des décisions déjà prises ;
- les documents E 306, E 308, E 309, qui sont des textes de gestion courante concernant la mise en œuvre des règles douanières.

Puis, il a rappelé que le document E 305, concernant les déficits excessifs, avait déjà fait l'objet d'une résolution du Sénat.

**La délégation, approuvant cette analyse, a décidé de ne pas prendre en considération, sous réserve d'éléments nouveaux, les propositions d'acte**

**communautaire E 300, E 301, E 304, E 306, E 308, E 309, E 311, E 312 et E 313.**

Puis, la délégation a examiné la **proposition d'acte communautaire n° E 302**, relative à la conclusion de la Convention sur la sûreté nucléaire par la Communauté européenne de l'énergie atomique (C.E.E.A.).

**M. Jacques Genton** a indiqué que ce texte pouvait susciter un certain nombre de réserves. La sûreté nucléaire proprement dite relève en principe des Etats membres, non de la Communauté. L'adhésion de la Communauté à cette Convention, s'ajoutant à l'adhésion des Etats membres, pourrait de plus être mal acceptée par les Etats non membres de la Communauté, notamment certains pays d'Europe de l'Est, qui sont pourtant particulièrement concernés par les problèmes de sûreté nucléaire.

**M. Yves Guéna**, s'inquiétant des dérives que pourrait entraîner une adhésion de la C.E.E.A. à cette Convention, a souhaité le dépôt d'une proposition de résolution invitant le Gouvernement à s'opposer à l'adoption de ce texte.

Après une intervention dans le même sens de **M. Xavier de Villepin**, la délégation a décidé le dépôt par **MM. Yves Guéna et Xavier de Villepin d'une proposition de résolution sur la proposition d'acte communautaire n° E 302.**

La délégation a ensuite examiné la **proposition d'acte communautaire n° E 303**, concernant l'application du système des préférences généralisées (SPG) pour la période 1995-1997.

**M. Jacques Genton** a souligné que le système des préférences généralisées, conçu dans le cadre de la CNUCED, avait été adopté dans son principe sur le plan international en 1970 et que, dans le cas de la Communauté, ce principe avait été concrétisé en 1971 par l'adoption du premier SPG communautaire. Le SPG accorde des avantages tarifaires préférentiels, sans réciprocité, au bénéfice des pays en voie de développement pour certains produits industriels ou agricoles. Ce système déroge aux règles du



GATT, en vertu d'une autorisation spéciale qui entraîne la nécessité d'un réexamen en principe tous les dix ans. Une première révision a eu lieu en 1981 et une seconde révision aurait dû intervenir en 1991, mais ce réexamen a été régulièrement reporté en raison du retard dans la conclusion des négociations du cycle de l'Uruguay. A la fin de 1993, ces négociations étant en principe terminées, le Conseil de l'Union européenne a décidé de procéder en 1994 à la révision du SPG. La Commission européenne a présenté officiellement à cet égard ses propositions le 19 septembre dernier. La proposition d'acte communautaire n° E 303 comporte un volet industriel et un volet agricole (qui comprend les produits de la pêche et les produits agricoles transformés).

**M. Jacques Genton** a indiqué que le volet agricole se bornait, pour l'essentiel, à proroger les règles en vigueur pour une année supplémentaire en raison du retard pris dans la mise au point, dans ce domaine, de la tarification résultant du cycle de l'Uruguay. Un projet de révision du SPG agricole devrait être présenté par la Commission européenne dans le courant de l'année 1995. La seule modification proposée est l'inclusion du Venezuela (sauf le cas des produits de la pêche) dans les bénéficiaires du SPG "drogue" : celui-ci accorde, pour les produits agricoles couverts par le SPG, un régime particulièrement favorable (franchise de droits) à des pays engagés dans des programmes effectifs de lutte contre la production et le trafic de la drogue (il s'agit de la Bolivie, de la Colombie, de l'Equateur et du Pérou).

Abordant le volet industriel, **M. Jacques Genton** a souligné qu'il comportait plusieurs réformes importantes :

- toute limitation en volume des importations bénéficiant du tarif préférentiel est supprimée ; en remplacement, une modulation de l'avantage tarifaire est mise en place. Les produits couverts par le SPG sont classés en trois groupes : les produits sensibles (dans leur cas, le tarif est égal à 80 % du tarif normal), les produits semi-sensibles (le tarif est alors égal à 40 % du tarif normal), et les

produits non sensibles (qui bénéficient d'une franchise de droits).

- un mécanisme complexe de "graduation secteur/pays" est mis en place, qui permettra, au cas par cas, de transférer les marges préférentielles des pays relativement plus développés vers les pays les moins développés.

- des correctifs sont institués : une clause de sauvegarde (applicable par produit et par pays) peut être mise en œuvre en cas de menace grave pour l'industrie communautaire ; un "mécanisme de solidarité" est défini pour empêcher qu'un pays en développement ne "monopolise" l'avantage tarifaire au détriment des autres ; une procédure de suspension du SPG est prévue à l'encontre de pays ne respectant pas certaines règles (concernant notamment le trafic de drogue, le blanchiment des capitaux, le travail des prisonniers, les pratiques commerciales déloyales...).

- un régime spécial d'encouragement est créé : il permettra aux pays respectant certaines normes internationales en matière de droit social, d'environnement, ou de propriété intellectuelle de bénéficier d'une marge préférentielle additionnelle.

Puis, **M. Jacques Genton** a exposé que le SPG joue un rôle important dans le commerce extérieur de la Communauté. Toutefois, l'avantage tarifaire procuré par le SPG tend à diminuer dans l'absolu au fur et à mesure que les barrières douanières s'abaissent dans le cadre du GATT (ainsi, le cycle de l'Uruguay va faire passer le taux moyen pondéré des droits de douane de la Communauté pour les produits industriels de 6,8 % à 4,1 %).

Il a indiqué que la principale critique généralement adressée au SPG sous sa forme actuelle était de bénéficier surtout à des pays d'Asie qui, autrefois classés "en développement", se sont beaucoup rapprochés du niveau économique de la Communauté et apparaissent aujourd'hui comme des concurrents redoutables dans bien des secteurs. La réforme proposée ne tend pas à exclure ces pays du bénéfice du SPG, mais définit des mécanismes destinés

à permettre de recentrer progressivement le SPG vers les pays effectivement en retard de développement ; cette solution, qui a l'inconvénient de la complexité, semble avoir été retenue pour ne pas heurter de front certains pays qui peuvent être des partenaires importants de la Communauté et des Etats membres dans le domaine économique ou politique.

Enfin, il a souligné que le Gouvernement avait émis certaines réserves sur ce texte. Elles concernent la liste des produits sensibles, le degré de développement des pays bénéficiaires, et la concurrence que certaines productions bénéficiant du SPG apportent aux productions des DOM.

**M. Xavier de Villepin** a estimé qu'il serait souhaitable que le Sénat, compte tenu de l'importance du texte, examine ces réserves et, le cas échéant, les appuie. **M. Ernest Cartigny** s'est associé à ce point de vue.

**La délégation a alors décidé le dépôt par MM. Ernest Cartigny et Xavier de Villepin d'une proposition de résolution sur la proposition d'acte communautaire n° E 303.**

Enfin, la délégation a examiné **la proposition d'acte communautaire n° E 310**, relative aux droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises.

**M. Jacques Genton** a indiqué que cette proposition tendait à modifier une directive antérieure, datant de 1977. Elle en renforce la portée en étendant son champ d'application par une définition plus large de la notion de transfert d'entreprise, par la prise en compte des transferts effectués dans le cadre de procédures d'insolvabilité, et par l'application de certaines garanties aux travailleurs à temps partiel, aux travailleurs temporaires et aux travailleurs sous contrat à durée indéterminée.

Il a souligné que les dispositions proposées paraissent, en première analyse, conformes dans leurs grandes lignes à la réglementation française énoncée à l'article L-122-12 du Code du travail. Certaines dispositions envisagées pourraient cependant poser problème. Il en est

ainsi de la mesure conférant à l'autorité judiciaire le pouvoir de modifier ou de rompre les contrats de travail dans le cadre des procédures de redressement judiciaire. De même, la mise en place d'une représentation distincte des salariés accueillis dans une nouvelle entreprise, ainsi que la responsabilité des employeurs en matière d'information et de consultation des salariés en cas de transfert semblent pouvoir susciter des difficultés d'application.

**M. Ernest Cartigny** a exprimé ses doutes sur l'opportunité d'une nouvelle directive européenne dans ce domaine, avec le risque d'aggraver les contraintes des entreprises dans un contexte de concurrence internationale très vive. Soulignant qu'une appréciation du document n° E 310 supposait une confrontation précise avec le droit français en vigueur, il a estimé difficile pour la délégation de se prononcer sur le dépôt éventuel d'une proposition de résolution.

**M. Xavier de Villepin** a déclaré partager les mêmes préoccupations quant à l'impact de telles réglementations sur la compétitivité des entreprises. Compte tenu toutefois de l'incertitude sur le changement qu'apporterait cette proposition dans le droit du travail en France, il a suggéré que la délégation attire l'attention de la commission des Affaires sociales sur ce texte.

**M. Jacques Genton** a indiqué que cette attitude était une des formules que pouvait adopter la délégation pour répondre aux souhaits de la conférence des présidents.

**La délégation a alors chargé son président d'attirer l'attention de la commission des Affaires sociales sur les enjeux de la proposition d'acte communautaire n° E 310.**

**M. Jean Delaneau** a remarqué que la délégation serait amenée, lors d'une prochaine réunion, à examiner le document E 318, qui concerne la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du GATT, avec en particulier un important volet agricole. Il a souhaité que, compte tenu de l'importance et de la complexité de ce texte de près de

400 pages, cet examen soit préparé par une audition du ministre, éventuellement en liaison avec la commission compétente du Sénat. Cette suggestion a été approuvée par la délégation.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS  
ET MISSION D'INFORMATION  
POUR LA SEMAINE DU 7 AU 10 NOVEMBRE 1994**

**Commission des Affaires économiques et du Plan**

**Mardi 8 novembre 1994**

*à 16 heures (salle Monnerville, ancienne salle A) :*

- Examen du rapport pour avis de M. Charles Ginesy sur le budget du Tourisme.

*à 16 heures 30 (salle Monnerville, ancienne salle A) :*

- Audition de M. Jean Puech, Ministre de l'Agriculture et de la Pêche, sur le projet de loi de finances pour 1995 (*Audition commune avec la commission des Finances et la commission des Affaires sociales*).

*à 18 heures (salle Vaugirard, ancienne salle B) :*

- Audition de M. Bernard Bosson, Ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, sur le projet de loi de finances pour 1995.

**Mercredi 9 novembre 1994**

Salle n° 263

*à 9 heures 30 :*

- Nomination, à titre officieux, d'un rapporteur sur le projet de loi n° 1610 (AN) de modernisation de l'agricul-

ture (Sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 36 (1994-1995) de M. Ivan Renar, tendant à mettre en oeuvre dix mesures anti-délocalisation dans le secteur du textile-habillement-cuir.

- Examen du rapport d'information, présenté par M. Jean François-Poncet, Président, sur la mission effectuée par une délégation de la Commission en Chine, du 5 au 17 septembre 1994, pour y étudier la situation de l'économie de ce pays, ainsi que ses relations économiques, commerciales et financières avec la France.

- Examen du rapport de M. André Fosset sur le projet de loi n° 28 (1994-1995) concernant les clauses abusives, la présentation des contrats, le démarchage, les activités ambulantes, le marquage communautaire des produits et les marchés de travaux privés.

- Examen, en deuxième lecture, du rapport de M. Alain Pluchet sur le projet de loi n° 16 (1994-1995), adopté par l'Assemblée nationale, relatif au prix des fermages.

- Examen du rapport pour avis de M. Jean Pépin sur le budget de l'Aménagement du territoire.

*à 14 heures 45 :*

- Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 561 (1993-1994) relatif à l'accès à l'activité de conducteur et à la profession d'exploitant de taxi (M. Louis Moïnard, rapporteur).

- Examen du rapport pour avis de M. Gérard Larcher sur le budget de la Ville.

- Examen du rapport pour avis de M. Georges Berchet sur le budget des Transports terrestres.

- Examen du rapport pour avis de M. Jacques Braconnier sur le budget des Routes et des Voies navigables.

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-François Le Grand sur le budget de l'Aviation et des Transports aériens.

**Jeudi 10 novembre**

Salle n° 263

*à 9 heures 30 :*

- Examen du rapport pour avis de M. Josselin de Rohan sur le budget des ports maritimes.

- Examen du rapport pour avis de M. Robert Laucournet sur le budget de l'énergie.

*à 10 heures :*

- Audition de M. José Rossi, Ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, sur le projet de loi de finances pour 1995.

à l'issue de cette audition :

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Jacques Robert sur le budget de l'artisanat et du commerce.



**Commission des Affaires étrangères, de la Défense  
et des Forces armées**

**Mercredi 9 novembre 1994**

*à 10 heures*

Salle n° 216

- Examen du rapport de M. Michel Crucis sur le projet de loi n° 38 (1994-1995), autorisant la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République de Moldova.

- Examen du rapport de M. Michel Crucis sur le projet de loi n° 39 (1994-1995), autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Estonie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres).

- Examen du rapport de M. Michel Crucis sur le projet de loi n° 40 (1994-1995), autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Lituanie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres).

- Examen du rapport pour avis de M. Albert Voilquin sur les crédits du ministère de la Défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1995 (Air).

- Examen du rapport pour avis de M. Jacques Golliet sur les crédits du ministère de la Défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1995 (Nucléaire, espace et services communs).

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi autorisant la ratification du traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République Fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la Répu-

blique italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Etats membres de l'Union européenne) et le Royaume de Norvège, la République d'Autriche, la République de Finlande, le Royaume de Suède, relatif à l'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne.

- Désignation, à titre officieux, d'un rapporteur sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (ensemble quatre annexes).

### **Jeudi 10 novembre 1994**

*à 9 heures 30*

Salle n° 216

- Audition de M. Alain Juppé, ministre des Affaires étrangères.

### **Commission des Affaires sociales**

### **Mardi 8 novembre 1994**

*à 16 heures 30 (Salle Gaston Monnerville) :*

- Audition de M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, sur les crédits de son département ministériel pour 1995 (*Audition organisée conjointement avec la commission des Finances et la commission des Affaires économiques*).

*à 18 heures (Salle n° 213) :*

- Audition de M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés, sur les crédits des services généraux du Premier Ministre pour 1995 (rapatriés).

**Mercredi 9 novembre 1994**

Salle n° 213

*à 9 heures :*

- Examen en première lecture du rapport de MM. Claude Huriet et Louis Souvet sur le projet de loi n° 45 (1994-1995) portant diverses dispositions d'ordre social.

*à 14 heures 30 :*

- Examen du rapport pour avis de M. Jacques Bimbenet sur le projet de loi de finances pour 1995 (Logement social).

- Examen du rapport pour avis de M. Bernard Seillier sur le projet de loi de finances pour 1995 (BAPSA).

- Examen du rapport pour avis de M. José Balareello sur le projet de loi de finances pour 1995 (crédits des services généraux du Premier Ministre pour 1995 : Rapatriés).

*à 17 heures 30 :*

- Audition de M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sur les crédits de son département ministériel pour 1995 (*Audition organisée conjointement avec la commission des Finances*)

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

**Mardi 8 novembre 1994**

*à 16 heures 30 (Salle Gaston Monnerville):*

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995**

- Audition de M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, sur les crédits de son département ministériel pour 1995 (1).

*à l'issue de cette audition (Salle de la Commission) :*

- Examen du rapport sur les crédits de l'agriculture et de la pêche (M. Roland du Luart, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) (M. Roland du Luart, rapporteur spécial).

**Mercredi 9 novembre 1994**

Salle de la commission

*à 9 heures 30 :*

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995**

- Examen du rapport sur les crédits de la communication audiovisuelle et article 41, et lignes 46 et 47 de l'état E annexé à l'article 37 rattachés, et de la Presse (M. Jean Cluzel, rapporteur spécial)

---

*(1) Audition organisée conjointement avec la Commission des Affaires économiques et la Commission des Affaires sociales.*

*à 10 heures 30 :*

- Audition de M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, sur les crédits de son département ministériel pour 1995.

- Examen du rapport sur les crédits de l'environnement (M. Philippe Adnot, rapporteur spécial).

- Examen, en vue d'une deuxième lecture, du projet de loi n° 15 (1994-1995), modifié par l'Assemblée nationale, portant statut fiscal de la Corse. (M. Paul Girod, rapporteur).

*à 15 heures :*

- Nomination d'un rapporteur et examen du rapport sur le projet de loi n° 3 (1994-1995), adopté par l'Assemblée, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République portugaise en matière d'impôts sur les successions et les donations (ensemble un échange de lettres interprétatif)

### PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995

- Examen du rapport sur les crédits des affaires étrangères (M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits de la culture et de la francophonie et article 56 rattaché (M. Camille Cabana, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche :

I - Enseignement supérieur (M. Jean Clouet, rapporteur spécial).

*à 17 heures 30 (Salle de la commission des Affaires sociales, n° 213) :*

- Audition de M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, sur les crédits de son département ministériel pour 1995 ().

*à l'issue de cette audition (Salle de la Commission) :*

- Examen du rapport sur les crédits du travail, de l'emploi, et de la formation professionnelle, (M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial).

**Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale**

**Mardi 8 novembre 1994**

*à 9 heures*

Salle de la Commission

- Examen des amendements au projet de loi d'orientation et de programmation n° 22 (1994-1995), modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la sécurité (rapporteur : M. Paul Masson).

**Mercredi 9 novembre 1994**

*à 10 heures*

Salle de la Commission

- Examen des amendements aux textes en discussion :

---

(1) Audition organisée conjointement avec la Commission des Affaires sociales.

. projet de loi organique n° 603 (1993-1994) modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale (rapporteur : M. Christian Bonnet) ;

- projet de loi n° 8 (1994-1995) portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France (rapporteur : M. Paul Masson).

- Examen de l'avis de M. Pierre Fauchon sur le projet de loi n° 28 (1994-1995) concernant les clauses abusives, la présentation des contrats, le démarchage, les activités ambulantes, le marquage communautaire des produits et les marchés de travaux privés.

- Examen du rapport de M. Jacques Bérard sur le projet de loi n° 612 (1993-1994) portant adaptation de la législation française aux dispositions de la résolution 827 du Conseil de sécurité des Nations unies instituant un tribunal international en vue de juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991.

**Mission d'Information de la Commission des Lois  
constitutionnelles, de Législation, du Suffrage uni-  
versel, du Règlement et d'Administration générale  
sur le respect de la présomption d'innocence et le  
secret de l'enquête et de l'instruction**

**Mercredi 9 novembre 1994**

*à 9 heures*

Salle n° 207

- Calendrier prévisionnel des travaux.