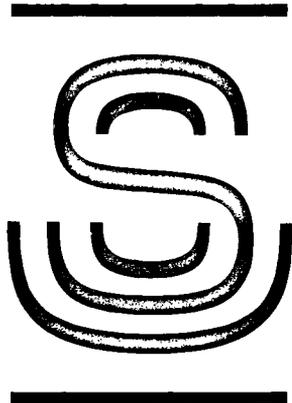


LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 27 – SAMEDI 18 MAI 1996

SESSION ORDINAIRE 1995-1996



SOMMAIRE

| | |
|---|------|
| Affaires culturelles | 3963 |
| Affaires économiques | 3983 |
| Affaires étrangères | 4007 |
| Affaires sociales | 4015 |
| Finances | 4033 |
| Lois | 4067 |
| Délégation du Sénat pour l'Union européenne | 4079 |
| Programme de travail pour la semaine du 20 au 25 mai 1996 | 4081 |

SERVICE DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

| | Pages |
|--|-------|
| Affaires culturelles | |
| • <i>Communication audiovisuelle</i> | |
| - Audition de M. Jean-Pierre Elkabbach, président directeur général de France-Télévision | 3963 |
| • <i>Patrimoine - Fondation du patrimoine (Pjl n° 339)</i> | |
| - Examen du rapport en deuxième lecture | 3977 |
| • <i>Mission d'information sur la francophonie et l'enseignement du français au Vietnam</i> | |
| - Communication | 3981 |
| • <i>Mission commune d'information - Conditions de la contribution des nouvelles technologies de l'information au développement économique, social et culturel de la France</i> | |
| - Communication | 3981 |
| Affaires économiques | |
| • <i>Nomination de rapporteur</i> | 3994 |
| • <i>Entreprises publiques - Télécommunications - Loi de réglementation des télécommunications (pjl n° 357)</i> | |
| - Audition de M. Michel Bon, président de France Télécom | 3983 |
| • <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers</i> | |
| - Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat | 3994 |
| • <i>Résolutions européennes - Services publics - Poste - Développement des services postaux communautaires et accélération de la qualité de service (Ppr n^{os} 141 et 162 - E 474)</i> | |
| - Examen des amendements | 3994 |

| | Pages |
|--|-------|
| - Adoption de la résolution de la commission | 3996 |
| • <i>Environnement - Air et utilisation rationnelle de l'énergie</i> (Pjl n° 304) | |
| - Examen du rapport | 3996 |

Affaires étrangères

- *Défense - Loi de programmation militaire*
- Audition de M. Charles Millon, ministre de la défense 4007

Affaires sociales

- *Santé - Évolution de la politique de santé publique et de l'assurance maladie*
- Audition de M. Jean de Kervasdoué, président directeur général de SANESCO
- 4015
- Audition de M. Gille Johanet, ancien directeur de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)
- 4018
- Audition de M. Jean-Louis Portos, président du Sou Médical
- 4021
- *Organisme extraparlémentaire - Comité de surveillance de la caisse d'amortissement de la dette sociale*
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat 4024
- *Résolutions européennes - Égalité entre les hommes et les femmes - Sécurité sociale - Proposition de directive du Conseil relative à la mise en oeuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale (Ppr n° 92 - E.453)*
- Examen des amendements
- 4024
- Adoption de la résolution de la commission
- 4024
- *Résolutions européennes - Emploi - Sécurité sociale - Proposition de règlement du Conseil modifiant en faveur des travailleurs en chômage (E.582) et proposition de règlement du Conseil modifiant en faveur des titulaires de prestations ou préretraite (E.583) le règlement relatif à l'application des*

| | |
|--|------|
| <i>régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la communauté (Ppr n° 258)</i> | |
| - Examen des amendements | 4024 |
| - Adoption de la résolution de la commission | 4025 |
| • <i>Emploi - Aménagement et réduction du temps de travail (Ppl n° 301)</i> | |
| - Examen du rapport en deuxième lecture | 4025 |

Finances

| | |
|---|------|
| • <i>Communication audiovisuelle</i> | |
| - Audition de M. Jean-Pierre Elkabbach, président directeur général de France-Télévision | 4033 |
| • <i>Économie - Situation de l'économie française et ses perspectives d'évolution</i> | |
| - Audition des représentants des principaux instituts de prévision économique | 4033 |
| • <i>Loi de finances - Orientations budgétaires pour 1997</i> | |
| - Examen du rapport d'information | 4046 |
| • <i>Parlement - Contrôle - Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (Ppl n° 247)</i> | |
| - Examen du rapport pour avis en deuxième lecture | 4065 |

Lois

| | |
|---|------|
| • <i>Codification - Propriété intellectuelle - Modification du code de la propriété intellectuelle en application de l'accord instituant l'organisation mondiale du commerce (Pjl n° 103)</i> | |
| - Examen du rapport | 4067 |
| • <i>Parlement - Contrôle - Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (Ppl n° 247)</i> | |
| - Examen du rapport en deuxième lecture | 4068 |
| • <i>Parlement - Contrôle - Office parlementaire d'évaluation de la législation (Ppl n° 244)</i> | |

| | Pages |
|--|-------|
| | — |
| - Examen du rapport en deuxième lecture | 4071 |
| • <i>Code pénal - Enfance délinquante (Pjl n° 300)</i> | |
| - Examen des amendements | 4073 |
| - Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire | 4078 |
| • <i>Justice - Répression du terrorisme (Pjl n° 321)</i> | |
| - Examen des amendements | 4075 |
| - Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire | 4078 |

Délégation du Sénat pour l'union européenne

| | |
|---|------|
| • <i>Résolutions européennes - Actes communautaires (E.609 - E.617 à E.621) - Procédure écrite - Décision de non intervention</i> | 4079 |
|---|------|

| | |
|--|-------------|
| Programme de travail des commissions, groupes de travail et offices pour la semaine du 20 au 25 mai 1996 | 4081 |
|--|-------------|

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 14 mai 1996 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président, et de M. Christian Poncelet, président de la commission des finances - La commission a procédé, conjointement avec la commission des finances, à **l'audition de M. Jean-Pierre Elkabbach, président directeur général de France Télévision** sur les contrats conclus entre France Télévision et ses producteurs-animateurs et sur l'accord prévoyant la participation de France Télévision au lancement d'un bouquet de télévision numérique par satellite.

M. Jean-Pierre Elkabbach, président directeur général de France Télévision, a tout d'abord resitué les contrats des animateurs producteurs dans la stratégie globale de France Télévision. Il a rappelé que, depuis deux ans, France Télévision était la seule télévision publique européenne à faire des bénéfices, tout en respectant les missions inscrites au cahier des charges. Il a précisé que, depuis 1994, elle avait brisé l'hégémonie de TF1 en passant de 37 à 41 % de parts de marchés.

Il a indiqué que le double financement de France Télévision, par la redevance et la publicité, était déterminé par le cadre législatif, les cahiers des charges, et le vote annuel par le Parlement du budget de France Télévision. Il a qualifié ce financement de «régime d'économie mixte».

M. Jean-Pierre Elkabbach, a précisé qu'en quatre ans, la part de la redevance était passée pour France 2, de 62 à 53 %, et pour France 3, de 81 à 71 %, et que les deux chaînes recevaient à peine plus de la moitié de la redevance audiovisuelle, puisque sur 700 francs, France 2 en percevait 168 et France 3, 231. Il a estimé qu'en cas de suppression de la publicité, la redevance devrait être portée à 900 francs, soit une augmentation de 30 %, ce qui conduirait à augmenter les prélèvements obligatoires.

Rappelant que le financement par la publicité conduisait à programmer des émissions susceptibles de recueillir une large audience, sans pour autant sacrifier la qualité des programmes, il a indiqué que les contrats signés avec certains animateurs étaient un moyen de répondre aux objectifs publicitaires fixés par la tutelle et approuvés par le Parlement.

Il a précisé que la part de la redevance profitait, de façon décroissante, à France Télévision, qui a reçu en 1996 57,2 % de son produit, contre 61 % en 1991. Pour 1996, plus d'un tiers des ressources de France Télévision et 47 % des ressources de France 2 sont assurées par la publicité.

M. Jean-Pierre Elkabbach a ensuite longuement évoqué les contrats des animateurs producteurs. Il a tout d'abord rappelé que ces contrats n'étaient ni une invention personnelle, ni une pratique exceptionnelle, mais qu'ils étaient les instruments d'une politique éditoriale et d'une économie globale contribuant à l'équilibre des finances de France Télévision. Il a précisé que, sur six animateurs co-contractants de France 2, trois travaillaient avec la chaîne avant 1994, et qu'il avait mis fin au système des animateurs à la fois salariés du secteur public et producteurs indépendants. Il a justifié le recours à ces animateurs et aux programmes de flux qu'ils produisent par la nécessité de financer et de produire des programmes de stock. Il a indiqué que, grâce au succès des fictions télévisées, France Télévision pouvait aujourd'hui renégocier à la baisse les contrats de ces animateurs.

Il a relevé que l'une des clés du succès des divertissements populaires de bonne qualité résidait dans la notoriété et la qualité des animateurs. Il a rappelé que, sur un marché soumis à une forte concurrence, le talent et la rareté avaient un prix. Il a, par ailleurs, estimé que le succès de ces émissions populaires permettait d'attirer un très large public sur des programmes plus ambitieux et plus exigeants, qui ne connaîtraient pas une aussi large audience s'ils étaient diffusés sur une chaîne exclusivement culturelle.

M. Jean-Pierre Elkabbach a concédé que le cachet de ces animateurs était trop élevé, comparé au revenu moyen des français, mais qu'il fallait les rapprocher de ceux des grands footballeurs ou des grands acteurs. Il a rappelé que les animateurs avaient accepté des offres inférieures à celles que leur faisaient leurs concurrents. Il a précisé que seuls deux producteurs avaient bénéficié de contrats négociés confidentiellement au premier trimestre 1994, et que leur montant, élevé, correspondait à des garanties importantes, comme l'exclusivité, la livraison clés en mains et la libre exploitation des programmes par France Télévision.

Il a rappelé que l'article 33 du cahier des charges faisait obligation à France 2 de faire appel à des producteurs privés, la chaîne ne pouvant produire elle-même plus de 50 % de ces émissions de divertissement, afin de faire travailler l'industrie audiovisuelle française.

Abordant les conditions de conclusion des contrats, il a rappelé que la loi donnait au président de France Télévision le pouvoir de les signer et que les conseils d'administration des deux chaînes avaient confirmé ce pouvoir dès leur première délibération. Il a ajouté que ces contrats avaient fait l'objet des procédures de contrôle interne, que les comptes des chaînes étaient certifiés annuellement par leurs commissaires aux comptes et que celles-ci envoyaient mensuellement leur tableau de bord à la tutelle et au contrôleur d'Etat.

Evoquant l'action en justice engagée contre la société Réservoir Prod, il a justifié cette action, intentée après six mois de négociations, par la conviction que la société de production n'avait pas réellement investi dans ses programmes les sommes correspondant aux stipulations du contrat. Il a jugé la marge bénéficiaire de cette société disproportionnée par rapport à celle des autres sociétés travaillant sur le marché. Il a rappelé que les adaptations de contrats étaient fréquentes et ne posaient pas de problème avec les autres animateurs.

M. Christian Poncelet, président, a demandé si tous les membres du conseil d'administration avaient été informés de ces contrats.

M. Jean-Pierre Elkabbach a indiqué que les conseils d'administration n'avaient pas été mis au courant de leur détail, au moment des négociations, pour des raisons de confidentialité, mais que les conseils d'administration et les autorités de tutelle avaient été mis au courant du montant global de ces contrats en avril 1994 et en avril 1995. Il a rappelé que les mêmes motifs de confidentialité l'avaient conduit à n'informer les conseils d'administration qu'au moment de la conclusion de l'accord relatif à la constitution du bouquet de télévision diffusé par satellite numérique.

Il a, par ailleurs, estimé que la mission qui lui avait été confiée était respectée et que la santé financière de France Télévision était bonne, les budgets 1995 et 1996 étant excédentaires, ce qui permettra de financer le nécessaire développement des activités de France Télévision dans la télévision numérique par satellite sans faire appel à la redevance.

Il a rappelé que depuis 1994, la télévision publique était sortie de la spirale des déficits, ce qui avait permis à l'Etat d'annuler, en novembre 1995, 287 millions de crédits alloués aux deux chaînes.

Il a indiqué que les recettes publicitaires et de parrainage ayant augmenté de 47 % dans un marché qui n'a progressé que de 28 % entre 1992 et 1995, pour le contribuable, France Télévision, qui coûtait, en 1993, 301 francs par téléspectateur, ne coûtait plus, en 1995, que 280 francs, soit une baisse de 7 %, avec une audience plus élevée.

Il a conclu en estimant que ces bons résultats donnaient à certains l'envie de privatiser France 2, mais que le Gouvernement avait réaffirmé sa volonté de renforcer la télévision publique.

Un débat s'est alors engagé.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial des crédits de la communication audiovisuelle de la commission des finances, a tout d'abord rappelé le désaccord, ancien, de la commission des finances sur l'importance de la publicité dans les ressources de France 2. Il a rappelé que ce mode de financement mixte avait été imposé par les gouvernements successifs afin de lutter frontalement contre TF1, avec les mêmes méthodes commerciales que le secteur privé.

Il a estimé que les contrôles des commissions permanentes du Parlement étaient fréquents, précisant qu'il s'était rendu, en mai 1995, au siège de France Télévision, afin d'étudier les contrats des animateurs-producteurs, qu'il en avait pris connaissance, mais qu'il avait respecté la confidentialité s'attachant à de tels contrats commerciaux.

Evouquant le conflit entre France 2 et la société Réservoir Prod, il a rappelé que l'action judiciaire engagée par la chaîne était liée au refus de l'animateur-producteur d'adapter sa rémunération aux prestations réellement effectuées.

Il a souhaité savoir comment le conseil d'administration de France 2 avait été précisément informé, quel rôle jouait France 3 dans l'exécution de ces contrats, et pourquoi une clause d'audience n'avait pas été imposée à ces émissions de divertissement, estimant toutefois justifié de ne pas imposer une telle clause pour les émissions culturelles.

Il s'est demandé si le montant des rémunérations accordées aux animateurs-producteurs et des prestations conclues avec leur société de production était inférieur à ce que ces animateurs auraient pu obtenir dans le secteur privé.

Il s'est enfin interrogé sur la nécessité de leur consentir des avances afin de créer des sociétés privées dont les bénéficiaires iraient rémunérer exclusivement les animateurs.

M. Jean-Pierre Elkabbach a estimé que l'insertion d'une clause d'audience, même dans les programmes commerciaux, ne correspondait pas à la vocation du service public et pouvait favoriser des dérives éditoriales.

Il a précisé que les conseils d'administration du 7 janvier 1994 lui avaient confié expressément la capacité de négocier tous les contrats pour le compte de France 2 et de France 3, que les conseils d'administration des deux chaînes avaient été informés a posteriori sur les montants globaux de ces contrats, et que les dépenses étaient régulièrement communiquées, par grandes masses, aux contrôleurs financiers.

Il a chiffré le coût total de ces contrats à 560 millions de francs pour 500 heures de programme, indiquant qu'une comparaison avec l'année 1994 ne pouvait être pertinente, trois contrats seulement étant conclus à cette époque, et les coûts avancés ne prenant pas en compte la totalité des prestations fournies par des animateurs-producteurs.

Il a estimé que les investissements consentis par ces sociétés de production bénéficiaient d'un taux de retour élevé, grâce aux recettes publicitaires induites par ces émissions, et qu'ils participaient à l'équilibre financier des chaînes, précisant que les recettes supplémentaires dues à la publicité s'élevaient à 264 millions de francs en 1994, 114 en 1995 et entre 150 et 200 millions de francs en 1996.

S'agissant de l'implication de France 3, il a rappelé qu'il était président directeur général de France 2 et de France 3, conformément à la loi de 1989 sur la présidence commune. Il a indiqué que l'engagement de France 3 avait été rendu nécessaire afin que la chaîne bénéficie éventuellement de l'exclusivité des prestations d'un des animateurs-producteurs. Il a précisé que, dans les faits, seule France 2 ayant bénéficié des prestations de cet animateur, cette chaîne a rémunéré la société de production et l'animateur, au titre du contrat d'exclusivité, France 3 n'ayant pas été impliquée financièrement et étant dégagée de

toute responsabilité dans le contentieux qui oppose France Télévision à Réservoir Prod.

Il a enfin justifié les avances consenties aux sociétés de production par la logique de l'économie de l'audiovisuel. Il a précisé que ces avances étaient amorties sur l'ensemble de la production, déduites des règlements dès la première année, et avaient été remboursées intégralement.

M. Adrien Gouteyron, président, a demandé dans quelle mesure le système des contrats passés avec les animateurs-producteurs était lié au contexte économique dans lequel évolue l'audiovisuel public et si la pratique des avances à ces partenaires était nouvelle ou habituelle.

Mme Hélène Luc, notant le caractère mirifique des montants financiers évoqués et des bénéfices réalisés par les animateurs-producteurs qui contrastent avec la baisse constante du pouvoir d'achat des citoyens, et s'étonnant que France Télévision, actuellement bénéficiaire, n'ait pas cru pouvoir accorder au personnel la prime de 1700 francs récemment réclamée, a critiqué la dictature de l'audimat sur le paysage audiovisuel et la recherche effrénée du profit par les chaînes publiques et privées. Ainsi, -a-t-elle affirmé- la télévision n'est plus l'outil culturel qu'elle devrait être : la télévision publique s'aligne sur les règles du privé, le démantèlement de la société française de production est lancé et le même processus semble en préparation à l'Institut national de l'audiovisuel. Il faut au contraire -a-t-elle préconisé- renforcer le service public en mettant la recherche de la qualité au coeur de son développement.

M. Jean-Pierre Elkabbach a répondu qu'il avait, avec son équipe, tenu compte des règles du jeu existantes à son arrivée : celles-ci interdisent une vision idéaliste du paysage audiovisuel. Or, France Télévision est actuellement la seule télévision publique, avec la télévision finlandaise et la télévision britannique, qui puisse faire état

d'une situation satisfaisante grâce à la politique réaliste menée par ses dirigeants.

Les marges bénéficiaires de certains animateurs -a-t-il rappelé- font partie des règles du jeu économique. Toutes les émissions de variété ont d'ailleurs un coût élevé. Il importe à cet égard d'obtenir le meilleur rapport entre le coût et les recettes. C'est ainsi que l'émission " Surprise-surprise " du samedi soir, qui représentait une dépense de 4 millions de francs pour un faible taux d'audience, a été remplacée par une soirée animée par Arthur, qui coûte 5 millions de francs et rapporte 10 millions de francs de recettes publicitaires. Le coût des émissions sportives est aussi extrêmement élevé, tout comme celui des films : ceux-ci donnent lieu à des manoeuvres critiquables. C'est ainsi que la diffusion de " Danse avec les loups ", qui a coûté 7 millions de francs à France Télévision, a été contrée par TF1 par la diffusion de " L'Arme fatale ".

De son côté, -a-t-il souligné-, France Télévision demeure fidèle à une programmation inspirée de sa mission de service public. C'est ainsi que la diffusion de " Bouillon de culture " a été exceptionnellement avancée récemment à l'occasion de la participation à l'émission de plusieurs écrivains de premier plan, dont Salman Rushdie, malgré le risque d'un taux d'audience médiocre. Cette programmation s'est d'ailleurs traduite par le fait que le nombre de téléspectateurs regardant France 2 est passé, durant l'émission, de six millions à un million, l'audience de TF1 augmentant concomitamment, alors qu'une diffusion en première partie de soirée de l'émission de Bernard Pivot provoquerait la diminution de 150 à 200 millions de francs des recettes publicitaires.

Au demeurant, personne ne conteste -a-t-il estimé-, la bonne exécution du cahier des charges des chaînes publiques. Celles-ci ont signé l'année dernière un accord avec l'Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA) afin d'offrir de meilleures conditions à la production française, et jamais l'effort en faveur de la fiction n'a été aussi soutenu depuis dix ans. Personne ne nie la qua-

lité de la télévision publique, mais on braque trop volontiers l'attention du public sur les instruments nécessaires à son développement dans l'économie globale de l'audiovisuel.

M. Louis Bériot, directeur de l'antenne de France 2, a ajouté que pour renforcer une production audiovisuelle française dont la capacité de production et plus encore d'exportation demeure faible, il avait été nécessaire d'effectuer des commandes massives. La montée en puissance des investissements de France Télévision dans la production audiovisuelle française est en cours -a-t-il rappelé-, mais n'atteint pas les niveaux constatés aux Etats-Unis et en Allemagne. Le plan de production mis en place par la télévision publique devrait cependant permettre à terme d'effectuer un rattrapage satisfaisant. Les ressources nécessaires ont été assurées par les émissions de variétés qui rapportent de une fois et demie jusqu'à trois fois leur coût.

M. Jean-Paul Hugot, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles sur les crédits de la communication audiovisuelle, remarquant que l'analyse du président de France Télévision était centrée sur le caractère concurrentiel de l'économie de l'audiovisuel et sur le rôle de la publicité dans le financement des chaînes publiques, a demandé si, au-delà de cet état de fait, la stratégie du secteur public n'était pas aussi inspirée par l'ardente obligation de dépasser TF1, et si la diminution éventuelle de la part des recettes publicitaires dans le budget des chaînes serait de nature à modifier l'orientation de la programmation.

Il a demandé par ailleurs s'il existait une synergie véritable entre la présidence commune d'une part, la direction et l'appareil administratif de chaque chaîne d'autre part, et s'il n'était pas nécessaire de rationaliser le fonctionnement des différentes tutelles administratives et financières.

Il a enfin souhaité savoir sur la base de quels critères serait effectué le choix du décodeur utilisé pour la réception du bouquet numérique à participation publique.

M. Jean-Pierre Elkabbach a estimé, en réponse, que France Télévision ne s'était pas éloignée de ses missions de service public et que l'absence de toute publicité aurait des conséquences tout à fait défavorables. Au demeurant, -a-t-il fait observer-, une chaîne comme la BBC dont le financement est exclusivement budgétaire, est attachée à la réalisation de taux d'audience satisfaisants. France Télévision, pour sa part, veille à la meilleure utilisation possible de la redevance, en particulier en favorisant la production française dans les différentes catégories de programme.

Relevant le nombre important des contrôles exercés sur les chaînes publiques, il a noté que le service juridique et technique de l'information (SJTI) avait été associé à toutes les décisions prises par la présidence commune, à l'occasion de la préparation des conseils d'administration.

Il a demandé que les tutelles ne soient pas accentuées, afin que les responsables de France Télévision disposent de la liberté de manoeuvre nécessaire dans le système concurrentiel qui constitue leur environnement. Au demeurant, -a-t-il fait observer-, si l'on peut admettre que les dirigeants du secteur public s'exposent à des critiques quand ils présentent des résultats déficitaires, on s'en étonne quand ces résultats sont bénéficiaires, ce qui est le cas de France Télévision, alors que les autres chaînes publiques mobilisent plus de deux milliards de ressources budgétaires pour une audience inférieure à 4 % des téléspectateurs. Or le Conseil supérieur de l'audiovisuel a lui-même noté, dans un récent rapport, que les chaînes publiques, devaient fonder leur programmation sur un rapport satisfaisant entre le coût et l'audience de la grille des programmes.

M. Michel Pelchat a estimé que l'équipe dirigeante de France Télévision avait plutôt bien réussi sa mission et

qu'il convenait de l'en féliciter même si des insuffisances devaient être relevées. Il a approuvé l'engagement de France 2 dans la constitution d'un bouquet numérique de chaînes de télévision, et a remercié le président Elkabbach de s'être engagé avec ardeur dans ce projet sans lequel l'avenir de la télévision publique serait à cet égard remis en cause. Il a conclu que l'affaire des animateurs-producteurs ne devait pas dissimuler la réussite globale de France Télévision.

M. Jean-Pierre Masseret a estimé que la gestion commerciale de France Télévision, critiquée aujourd'hui par certains défenseurs des mêmes méthodes dans d'autres domaines, était inhérente au système dominant : les contrats ont un coût dont il faut bien s'accommoder si l'on ne souhaite pas une télévision publique sans public. La présentation du bilan de chacune des émissions qui sont à l'origine des polémiques actuelles serait nécessaire, -a-t-il jugé-.

M. Jean-Pierre Elkabbach a indiqué que des renseignements sur ce point seraient communiqués aux membres des deux commissions. Il s'est déclaré choqué par les procédés utilisés à l'occasion de la polémique en cours et a écarté avec force les accusations portées par un hebdomadaire sur les conditions de la réalisation de la " Marche de Radetzky ", rappelant que cette production avait été commandée sous la présidence de M. Claude Contamine. Il a estimé que de tels procédés affaiblissaient France Télévision face à des partenaires étrangers dont le concours aux co-productions nécessaires au rayonnement de la fiction française est indispensable.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé à ce propos sur l'opportunité de mettre en place un code déontologique de la profession de journaliste.

Mme Danièle Pourtaud, après avoir souhaité le maintien d'un pôle public puissant comportant une chaîne grand public de qualité dégagée d'une dépendance trop forte à l'égard des recettes publicitaires, a demandé que

des suggestions soient présentées sur le fonctionnement de la présidence commune de France Télévision et sur l'exercice des contrôles.

Elle a aussi posé des questions sur l'obligation imposée à France Télévision de commander à des producteurs indépendants une part de la production diffusée sur les chaînes publiques, sur le coût comparé de la production interne et de la production externe et sur l'utilisation prévue des plateaux de production dont l'installation est envisagée dans le nouveau siège de France Télévision.

M. Michel Charasse, après avoir remercié le président de France Télévision d'une présence devant les commissions du Sénat que les textes en vigueur ne lui imposent nullement, a demandé s'il ne serait pas nécessaire de renforcer le contrôle de gestion des chaînes afin d'éviter que la clameur publique ne s'y substitue de façon incongrue. Il a en particulier interrogé le président de France Télévision sur la soumission des chaînes au contrôle financier et au code des marchés publics.

M. Joël Bourdin a demandé dans quelle mesure France 2 et France 3 participaient à La Cinquième, et comment serait financé le bouquet numérique auquel France Télévision doit participer.

M. René Trégouët, notant que l'augmentation progressive du financement publicitaire des chaînes paraissait impliquer qu'à terme celui-ci représenterait 50 % des recettes, s'est inquiété de l'antinomie de cette situation avec les missions de service public dévolues à France Télévision.

M. François Trucy a estimé que France Télévision avait amélioré le rôle des chaînes publiques dans le paysage audiovisuel au prix du marché tout en préservant à maints égards la qualité des programmes et a incité M. Jean-Pierre Elkabbach à poursuivre ses efforts en ce sens.

M. Emmanuel Hamel s'est inquiété de l'impact du niveau des rémunérations des animateurs-producteurs sur

l'opinion publique et a exprimé la crainte que la soumission aux lois du marché ne fasse obstacle à l'accomplissement par la télévision publique de ses missions de service public.

M. Henri Weber s'est déclaré peu convaincu qu'une diminution éventuelle des recettes publicitaires des chaînes soit de nature à modifier le fonctionnement de France Télévision, compte tenu de l'acceptation sans réserve des règles d'une concurrence exacerbée avec le secteur commercial. Il a demandé s'il n'était pas possible d'investir dans des programmes de stock rediffusables et concurrentiels plutôt que de chercher à tirer des programmes de flux les ressources nécessaires au financement de la fiction. Relevant l'impact éducatif potentiel de la télévision, il s'est aussi interrogé sur la disproportion entre le budget de l'éducation nationale et celui de l'audiovisuel public.

M. Jean-Pierre Elkabbach a estimé légitime de s'expliquer devant le Parlement afin de défendre le secteur public de l'audiovisuel.

Il a rappelé que la mission qui lui avait été confiée était de développer et de renforcer l'audiovisuel public, en prenant en compte la contrainte du financement mixte, sans " vendre l'âme " ni trahir les missions du service public, parmi lesquelles figure la promotion de la culture.

Il a indiqué, à cet égard, que les six films en compétition au festival de Cannes avaient été produits ou coproduits par des filiales de France Télévision.

S'agissant des fictions historiques, il a évoqué le projet de chaîne thématique « Histoire » et a rappelé que les télévisions privées ne produisaient plus de fictions historiques en raison de leur coût.

En ce qui concerne les contrôles financiers, il a estimé que ceux-ci ne devaient pas empêcher le bon fonctionnement d'une entreprise soumise au droit privé, comme France Télévision. Il a, en conséquence, estimé inadaptée la soumission au contrôleur financier des contrats conclus

avec les animateurs producteurs, d'une part, ou l'application du code des marchés publics à ces derniers, d'autre part.

Il a déclaré qu'il avait préservé les intérêts du personnel de France Télévision en assurant une augmentation de leur rémunération.

Il a indiqué que la télévision publique serait présente dans les grands enjeux audiovisuels, comme la télévision numérique diffusée par satellite, et que France Télévision contribuait à renforcer le patrimoine audiovisuel français, grâce au renforcement des oeuvres de stock financées par les recettes publicitaires apportées par les programmes de flux.

Sur ce point, **M. Louis Bériot, directeur de l'antenne de France 2**, a indiqué que l'accord signé, en novembre 1994, avec l'Union syndicale des producteurs audiovisuels, conduirait, dans les deux ans à venir, à inverser la proportion entre programmes de stock et programmes de flux.

M. Jean-Pierre Elkabbach a précisé que France Télévision participait au financement de la Cinquième et d'Arte, grâce aux ressources publicitaires qui permettent de dégager des économies qui se reportent sur les deux autres chaînes du secteur public. Il a, par ailleurs, considéré que la publicité ne dictait pas le contenu éditorial de la télévision publique, mais lui permettait de tenir compte de la réalité du marché.

Il a estimé que la publicité ne devait pas financer en majorité France Télévision, mais que cette évolution dépendait en grande partie du Parlement.

Rappelant qu'il était président directeur général de France 2 et de France 3, il a précisé que les directeurs généraux étaient des mandataires sociaux des deux chaînes, mais qu'il devait assurer la coordination de leur stratégie. A cet égard, il a indiqué que France 3 avait conforté France 2 dans la bataille menée contre TF1, mais

qu'il ne fallait pas considérer France 3 comme une chaîne vassale de France 2.

Au sujet de la participation de France Télévision à la constitution d'un bouquet de chaînes numériques par satellite, il a considéré que cette alliance entre opérateurs privés et publics évitait la constitution d'un monopole au bénéfice de Canal Satellite. Il a précisé que ni TF1, ni France Télévision ne disposaient à elles seules des moyens financiers suffisants pour constituer un bouquet de chaînes numériques diffusées par satellite.

Il a estimé que la présence de France Télévision à hauteur de 25 % dans la société «Télévision par satellite» permettrait au secteur public de peser sur les choix stratégiques de ce bouquet numérique et d'être influent dans le fonctionnement de la société, et que la présence de France Télévision sur le marché des nouvelles technologies de l'audiovisuel était conforme à sa mission.

S'agissant du contrôle d'accès, il a indiqué qu'il existait un choix entre la technologie développée par Canal+, avec le système SECA, le décodeur Irdeto du groupe sud-africain Nethold, et le décodeur Viaccess de France Telecom. Il a estimé que le système d'accès et le décodeur qui seront choisis devraient être reconnus au niveau communautaire, afin d'éviter que les téléspectateurs ne soient contraints de disposer de plusieurs décodeurs. Il a jugé que le décodeur fabriqué par France Telecom serait sans doute le moins onéreux, car fabriqué par des producteurs nationaux et européens.

Mercredi 15 mai 1996 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président. - La commission a tout d'abord procédé à l'examen en deuxième lecture du **projet de loi n° 339 (1995-1996)** adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en première lecture, relatif à la "**Fondation du patrimoine**", sur le rapport de **M. Jean-Paul Hugot, rapporteur.**

M. Jean-Paul Hugot, rapporteur, a introduit son exposé en observant que l'Assemblée nationale avait, comme le Sénat, porté une appréciation globalement favorable sur un projet de loi dont l'objet est de mettre en place un acteur nouveau de la politique du patrimoine, et de renouveler aussi bien la répartition traditionnelle des rôles entre puissance publique et personnes privées que la conception même du patrimoine.

Il a indiqué que l'Assemblée nationale avait retenu l'essentiel des dispositions adoptées par le Sénat, et précisé que sept des quatorze articles du projet de loi avaient été adoptés dans les mêmes termes par les deux Assemblées à l'issue de la première lecture.

Il a ensuite estimé que les amendements adoptés par l'Assemblée nationale avaient pour l'essentiel contribué à améliorer la rédaction du texte ou à compléter son dispositif :

- en mentionnant, parmi les missions de la Fondation, son rôle en matière d'insertion, d'emploi et de formation ;

- en étendant les moyens d'intervention de la Fondation à l'octroi d'aides à l'acquisition destinées aux collectivités territoriales ;

- en ouvrant le conseil d'administration à des personnalités qualifiées ;

- en clarifiant les rapports entre la " Fondation du patrimoine " et l'Etat, et en recentrant le rôle de celui-ci sur une mission de surveillance.

Le rapporteur a souligné que ces amendements exprimaient des préoccupations très proches de celles manifestées par le Sénat en première lecture, et qu'ils ne pouvaient qu'emporter un accord de principe.

Il a brièvement exposé les modifications qu'il proposerait à la commission d'apporter au texte adopté par l'Assemblée nationale, en soulignant qu'elles n'auraient pas pour objet d'en remettre en cause l'esprit, et en espérant qu'elles pourraient constituer la base d'un accord complet entre les deux Assemblées.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Ivan Renar a déclaré qu'il continuait d'envisager avec une certaine perplexité le rôle et les missions de la " Fondation du patrimoine ".

Evoquant l'exemple britannique, il a souligné que certains conflits de compétence se manifestaient entre les organismes publics et privés participant à la protection du patrimoine, celle-ci étant largement laissée à la bonne volonté, au dévouement et à la " loyauté " de personnes privées. Il a en conséquence dit persister à redouter que la création de la Fondation – inspirée du National Trust britannique – ne soit le signal d'un certain désengagement de l'Etat. Il a également regretté que ne soit pas prévue de façon explicite la participation de personnalités scientifiques au conseil d'administration de la " Fondation du patrimoine ".

M. Jean-Paul Hugot, rapporteur, a souligné que la tradition française, qui fait de l'Etat le défenseur du patrimoine, est totalement différente de la tradition britannique, caractérisée par l'intervention de personnes de droit privé, en particulier le National Trust : en Grande-Bretagne, en effet, ce n'est guère que depuis une dizaine d'années que l'administration se préoccupe de la sauvegarde du patrimoine. Il a d'autre part estimé que l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, qui substitue aux représentants de l'Etat au conseil d'administration des personnalités qualifiées, répondait au souci exprimé par M. Ivan Renar, la compétence scientifique en matière de protection du patrimoine devant logiquement être un des critères du choix de ces personnalités.

M. André Maman a interrogé le rapporteur sur l'application du projet de loi au patrimoine français à l'étranger, et a demandé si les propriétaires concernés pourraient demander l'aide de la Fondation.

Après des interventions du **président Adrien Gouteyron**, de **MM. Pierre Laffitte, Ivan Renar** et de **M. Jacques Legendre**, qui s'est interrogé sur la défini-

tion du “ patrimoine français ”, **M. Jean-Paul Hugot, rapporteur**, a dit qu’il demanderait, lors du débat, au ministre de la culture de répondre à cette question.

La commission a ensuite abordé l’examen des articles restant en discussion.

A l’article 2 (objet de la “ Fondation du patrimoine ”), la commission a adopté trois amendements :

- un amendement ayant pour objet de proposer une nouvelle rédaction des dispositions relatives à la participation de la Fondation à la politique d’insertion, d’emploi et de formation, afin de tenir compte de son statut et de sa vocation à intervenir en faveur du patrimoine bâti et non bâti ;

- un amendement, adopté après des interventions de **MM. Ivan Renar, Pierre Laffitte, André Maman et Jacques Legendre**, tendant à remplacer les quatrième et cinquième alinéas de cet article par des dispositions proches de celles figurant au troisième alinéa de l’article du projet de loi initial, afin de donner une vision plus globale des modalités d’intervention de la Fondation ;

- un amendement précisant que le label de la “ Fondation du patrimoine ” est susceptible d’être pris en compte pour l’octroi de l’agrément fiscal prévu à l’article 156-II-1° ter du code général des impôts, le **président Adrien Gouteyron** ayant souligné que les services fiscaux garderaient leur entière liberté d’appréciation, et **M. Roger Quilliot** s’étant interrogé sur les conditions d’attribution du label et sur ses effets.

La commission a adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale l’article 3 (apports constitutifs de la “ Fondation du patrimoine ”).

A l’article 5 (insaisissabilité des biens de la “ Fondation du patrimoine ”), elle a adopté un amendement de coordination avec le deuxième amendement adopté à l’article 2.

A l’article 6 (conseil d’administration de la “ Fondation du patrimoine ”), elle a adopté :

- un amendement rétablissant les dispositions adoptées par le Sénat en première lecture et précisant la proportion des voix au conseil d'administration détenues par les membres adhérents, les collectivités territoriales et les représentants des Assemblées parlementaires, le rapporteur ayant souligné que le débat sur cet amendement permettrait au ministre de donner des informations plus complètes sur la composition du conseil d'administration ;

- un amendement rédactionnel tendant à distinguer les personnalités qualifiées désignées par l'Etat au sein du conseil d'administration des personnalités qualifiées qui siègeront au conseil d'orientation.

La commission a ensuite adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale l'article 12 (tutelle exercée sur la " Fondation du patrimoine ").

A l'article 13 (soumission de la " Fondation du patrimoine " ou contrôle de la Cour des comptes), la commission a adopté un amendement de forme.

Elle a adopté l'article 14 (protection de l'appellation de " Fondation du patrimoine ") dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

La commission a ensuite **approuvé l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.**

Au cours de la même réunion, la commission, sur la proposition de **M. Adrien Gouteyron, président**, a décidé de demander l'autorisation d'organiser pendant l'intersession une **mission d'information** de la commission sur **la francophonie et l'enseignement du français au Vietnam.**

Elle a également approuvé l'éventuelle constitution d'une **mission commune d'information** chargée d'étudier les **conditions de la contribution des nouvelles technologies de l'information au développement économique, social et culturel de la France.**

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mardi 14 mai 1996 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a procédé à l'audition de **M. Michel Bon, président de France Télécom** sur le projet de loi de réglementation des télécommunications.

M. Jean François-Poncet, président, après avoir souhaité la bienvenue au président de France Télécom, a souligné le travail considérable réalisé par M. Gérard Larcher lors de l'élaboration du rapport " l'Avenir de France Télécom, un défi national ", avant que ne s'engagent les réformes dans le secteur des télécommunications. Il a demandé à M. Michel Bon de faire part de son point de vue, tant sur le projet de loi de réglementation que sur le statut de France Télécom.

M. Michel Bon, président de France Télécom, a salué le rôle que le Sénat, et particulièrement M. Gérard Larcher, avaient joué pour parvenir à la modification proposée de la législation.

Sur la loi de réglementation des télécommunications, **M. Michel Bon** a tout d'abord indiqué qu'une nouvelle réglementation était nécessaire dès lors que le monopole public était abandonné, précisant qu'il devait l'être non seulement à cause des directives européennes, mais également du fait des évolutions technologiques, étant entendu que le nouveau cadre réglementaire devrait être plus favorable que l'ancien au développement du marché.

Pour le président de France Télécom le projet de loi devrait s'inspirer de " trois idées simples ".

Tout d'abord, la concurrence mise en place devrait favoriser la croissance du marché et non pas seulement en attribuer différemment les parts. Les télécommunications ont une nature particulière, car elles permettent de développer le lien social. Accroître le marché des télécommuni-

cations, a-t-il relevé, aura des retombées positives allant bien au-delà des seuls enjeux économiques.

M. Michel Bon a indiqué que certaines des dispositions du projet de loi allaient dans le sens d'un accroissement du marché et qu'à contrario, d'autres dispositions ne concouraient pas à cet objectif, parmi lesquelles il a cité la portabilité des numéros de téléphone. Jugeant que le projet de loi était satisfaisant pour France Télécom, au regard de cette première idée, il a cependant émis deux réserves, concernant l'une, la possibilité de proposer sur le câble des services de télécommunications et l'autre les tarifs d'interconnexion. S'agissant du premier point, **M. Michel Bon** a indiqué que France Télécom avait réalisé 25 milliards d'investissement pour l'établissement du réseau câblé, et ne recevrait aujourd'hui que 350 millions de francs annuels des câblo-opérateurs pour la location des réseaux câblés à des fins audiovisuelles. Il a fait valoir que l'ouverture desdits réseaux aux services téléphoniques risquait d'entraîner une captation des investissements réalisés par l'Etat, au profit d'un écrémage par d'autres opérateurs du marché des abonnés au câble, sans croissance globale du marché des télécommunications. Sur le deuxième point, il a insisté sur le fait que les tarifs d'interconnexion devraient être différents selon qu'ils s'appliqueraient à un opérateur possédant un réseau, ou à un prestataire de services.

Abordant la deuxième idée simple, **M. Michel Bon** a exprimé sa conviction que France Télécom devait être le champion français des télécommunications sur la scène mondiale. Pour que la France soit présente dans une industrie stratégique pour les vingt prochaines années, il a estimé que France Télécom était l'opérateur qui s'imposait, ne serait-ce que parce que les concurrents potentiels, Lyonnaise des Eaux, Bouygues Télécom, Compagnie Générale des Eaux, ont des opérateurs étrangers dans leur capital.

Mais, a-t-il observé, si l'on veut que France Télécom soit un acteur international important, il importe de pré-

voir des adaptations à son statut, le monopole ne prédisposant pas à être compétitif en situation concurrentielle.

Appelant de ses vœux une progressivité dans l'ouverture à la concurrence, il a relevé que les tarifs d'interconnexion auraient pu constituer un des moyens de cette progressivité, comme en Grande-Bretagne où ils avaient été graduellement baissés, permettant à British Telecom de s'adapter. Au lieu de cela, a-t-il constaté, le projet de loi confie à l'autorité de régulation, et non au ministre chargé des télécommunications, le soin de fixer les tarifs d'interconnexion. **M. Michel Bon** a estimé que des tarifs trop bas pourraient causer de graves dommages à l'entreprise.

Pour le président de France Télécom, le service public constitue la troisième idée sur laquelle doit s'appuyer le projet de loi. A cet égard, il s'est félicité de l'appréciation très positive des français sur France Télécom. Puis il a relevé qu'aux termes du projet de loi de réglementation, France Télécom continuerait à assurer le service public. Un mécanisme de financement étant institué à cette fin, **M. Michel Bon** a souhaité soulever quelques observations à ce sujet. D'abord, en ce qui concerne l'annuaire universel, il a jugé inutilement compliqué le système prévu par la loi, selon lequel chaque opérateur remet à une société indépendante le fichier de ses abonnés, cette même société devant vendre lesdits fichiers à l'entreprise qui éditera l'annuaire, en l'occurrence une filiale de France Télécom.

S'agissant des publiphones, **M. Michel Bon** s'est inquiété d'un amendement voté par l'Assemblée nationale qui en substituant à la notion de domaine public, celle de voie publique, conduisait à exclure les publiphones les plus rentables (gares, aéroports) du champ du service public.

M. Michel Bon a ensuite évoqué le déséquilibre de la structure tarifaire actuelle de France Télécom, qui favorise la détention (avec l'abonnement le moins cher d'Europe, autour de 50 francs) et non l'utilisation (avec des prix de communications interurbaines et internationales

supérieurs aux coûts). Il a souligné que l'introduction de la concurrence nécessiterait de réajuster les tarifs sur les coûts, faute de quoi les concurrents pourraient déstabiliser France Télécom sur les créneaux où ses tarifs sont supérieurs aux coûts.

Il a estimé que la compensation prévue par le projet de loi de réglementation établissait un équilibre artificiel. Il a regretté en outre, que l'Assemblée nationale ait fixé le terme de l'an 2000 pour le versement de la contribution correspondant au déficit d'accès, sans imposer que le déséquilibre tarifaire lui-même soit résorbé à cette date.

Formulant enfin une dernière observation sur le service public, **M. Michel Bon** a jugé maladroit l'amendement de l'Assemblée nationale dispensant les opérateurs de radiotéléphonie de la contribution additionnelle liée à la résorption du déséquilibre tarifaire, ce qui aura pour conséquence de réduire l'assiette de la contribution au service universel et d'alourdir la charge pesant à ce titre sur les nouveaux entrants potentiels, au détriment de la concurrence.

Pour conclure son propos, le président de France Télécom a indiqué que le projet de loi permettait une évolution satisfaisante, même si les comparaisons internationales faisaient largement défaut. Il a toutefois rappelé qu'en Grande-Bretagne la concurrence avait été introduite de façon plus progressive que ne le permet en France l'échéance prévue par les directives européennes, tandis qu'aux Etats-Unis l'ouverture à la concurrence n'avait d'abord concerné que le trafic international, le trafic local restant sous monopole.

Il a enfin estimé que les concurrents de France Télécom seraient des entreprises saines financièrement et que la concurrence serait réelle, mais que pour y faire face France Télécom était dotée d'atouts.

M. Jean François-Poncet, président, après avoir remercié M. Michel Bon de ses propos directs, lui a demandé s'il avait été consulté lors de l'élaboration du pro-

jet de loi et mis à même d'exprimer ses différences d'appréciation au sujet du texte. Il a demandé si les critiques qu'il avait formulées sur les tarifs d'interconnexion, le déséquilibre tarifaire et le financement du service universel devaient être interprétées comme des suggestions faites au Sénat.

M. Michel Bon a répondu qu'il avait été consulté par M. François Fillon avec lequel il entretenait une relation étroite et confiante, mais que les différences d'appréciations étaient naturelles entre le ministre chargé des télécommunications qui est tenu dans le cadre de la directive de favoriser l'ouverture à la concurrence et le président de France Télécom qui aurait à conduire le changement de l'entreprise.

Puis, **M. Michel Bon** a souligné la distance qui le séparait des propositions du texte en ce qui concerne l'autorité de régulation des télécommunications. Il a rappelé que l'instauration d'une autorité indépendante, qui n'était pas la première en droit français, s'inspirait des modèles anglo-saxons et s'appuyait en France sur un courant de pensée selon lequel l'Etat n'est pas à même d'assurer certaines tâches. Il a regretté que la compétence de fixer les tarifs d'interconnexion ait été confiée à cette autorité qui serait jugée sur sa capacité à établir la concurrence et donc à faire baisser les parts de marché de France Télécom.

France Télécom serait donc soulagée, a-t-il précisé, que les tarifs d'interconnexion, qui ont une importance toute stratégique, ne soient pas de la compétence de l'autorité de régulation.

M. Jean François-Poncet, président, a ensuite défini les tarifs d'interconnexion comme le prix à payer par les opérateurs autres que France Télécom pour avoir accès au réseau de l'entreprise.

M. Michel Bon a précisé que plus les tarifs étaient inférieurs au tarif de France Télécom, plus le concurrent pourrait offrir des tarifs avantageux au consommateur.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a indiqué que l'objectif du projet de loi était d'ouvrir le marché des télécommunications à une concurrence régulée. Il a rappelé avec force que dans le texte de loi, le service public était confié à France Télécom.

Concernant l'autorité de régulation, **M. Gérard Larcher, rapporteur**, a décrit son objectif comme devant être celui de faire gagner le meilleur, avec des règles du jeu claires. Il a souhaité avoir l'avis de M. Michel Bon sur les amendements de l'Assemblée nationale élargissant la composition de l'autorité de régulation, en soulignant que la France aurait probablement le plus étatique des régulateurs.

Il a indiqué qu'il réfléchissait, avec M. Pierre Hérisson, à un élargissement de la composition et des attributions de la commission supérieure du service public des postes et télécommunications.

Puis il a souhaité recueillir l'avis du président de France Télécom sur une éventuelle publicité des avis de l'autorité de régulation.

Il lui a demandé quelles étaient les perspectives d'évolution de France Télécom dans les trois ans à venir.

Il a évoqué l'éventualité d'une périodicité plus réduite pour la redéfinition du contenu du service universel.

Il a souhaité connaître la date à laquelle France Télécom serait à même de publier ses tarifs d'interconnexion pour les autres opérateurs.

Enfin, il a souhaité savoir si le président de France Télécom considérait opportun de modifier la composition du conseil d'administration de l'agence nationale des fréquences radioélectriques en vue de mieux prendre en compte les intérêts du secteur des télécommunications.

S'agissant du statut de France Télécom, **M. Gérard Larcher, rapporteur**, a demandé à son président comment il comptait mettre en oeuvre la possibilité évoquée par l'avant-projet gouvernemental de recruter des fonc-

tionnaires jusqu'en 2002. Il a évoqué le problème des retraites et de la conséquence de la soule à verser à l'Etat sur la valeur de l'entreprise.

Il s'est interrogé sur les modalités susceptibles de permettre au personnel de France Télécom de détenir comme le prévoit le pré-projet, jusqu'à 10 % du capital de l'entreprise.

Enfin **M. Gérard Larcher, rapporteur** a évoqué le devenir de l'alliance entre Deutsche Telekom et France Télécom.

En réponse, **M. Michel Bon, président de France Télécom**, a relevé que plus que la composition de l'autorité de régulation, c'étaient ses attributions qui préoccupaient France Télécom. Le fait de voir des personnalités inamovibles et irresponsables régler et contrôler le secteur des télécommunications lui est apparu antidémocratique. Indiquant qu'il aurait préféré que l'autorité s'apparente davantage à un arbitre, sans être responsable de la fixation des règles du jeu, il a estimé que le texte français allait plus loin que ne l'exigeaient les directives européennes en matière de compétences de l'autorité de régulation.

Sur la publicité éventuelle des avis de cette autorité, il s'est montré favorable au principe mais a fait ressortir le risque de rendre accessibles aux concurrents des informations confidentielles. Il a repris le terme de " transparence pudique " proposé par M. Gérard Larcher, rapporteur.

S'agissant de l'avenir de son entreprise dans les trois ans à venir, **M. Michel Bon** a indiqué qu'il prévoyait un fort rééquilibrage tarifaire, avec une baisse des communications longue distance, et une hausse des abonnements s'accompagnant d'une offre sociale à destination des personnes âgées ou isolées qui s'abonnent par souci de sécurité mais téléphonent peu.

M. Michel Bon a estimé que d'ici 1999, l'entreprise aurait des tarifs moindres, donc des résultats moindres, et que si elle devait perdre des parts de marché sur les

grandes entreprises et les ménages les plus riches, notamment abonnés au câble, elle serait toujours très présente chez les autres particuliers et dans les PME, notamment rurales. Bien que son intention soit de ne rien céder à ses concurrents, **M. Michel Bon** a considéré que le rythme de perte de parts de marché serait supérieur à celui de British Telecom dans les années 1980.

Pour l'agence des fréquences, il a affirmé que sa création était une nécessité car le spectre était de plus en plus utilisé. Les fréquences devant devenir payantes, il a estimé illogique que l'audiovisuel, l'armée et l'administration soient exonérés de ce paiement, d'autant que les militaires utilisent une large partie du spectre.

Sur l'entreprise elle-même, **M. Michel Bon** a estimé que l'avant-projet gouvernemental était un compromis convenable. Il a jugé que la présence de fonctionnaires dans une entreprise en situation de concurrence n'était pas un obstacle au développement de cette entreprise, puisqu'elle n'impliquerait pas une masse salariale supérieure à celle des concurrents de France Télécom, et que l'absence de souplesse du statut de la fonction publique ne poserait pas problème à France Télécom si l'entreprise profitait du nouveau cadre réglementaire pour consolider son expansion. En outre, le maintien du statut lui est apparu comme une condition essentielle d'une plus grande adhésion aux changements en cours, de même que la possibilité de continuer à recruter des fonctionnaires jusqu'en 2002.

S'agissant des retraites, il a rappelé que la loi de 1990 avait instauré un régime unique pour la poste et France Télécom, qui ont à rembourser leur coût à l'Etat. A l'époque, ce versement équivalait au paiement de cotisations vieillesse. **M. Michel Bon** a relevé que sous l'effet de la dégradation du rapport entre actifs et retraités à France Télécom, ce système ne pouvait perdurer. Il s'est donc déclaré favorable à l'avant-projet gouvernemental qui prévoyait que l'entreprise serait désormais assujettie aux mêmes charges de retraite que ses concurrents.

Il a précisé en outre qu'à son avis, le système de retraites de la fonction publique ne pourrait être maintenu durablement.

Sur la soule à verser à l'Etat au titre des retraites, **M. Michel Bon** a souligné qu'elle ne saurait excéder le montant de 20 milliards de francs provisionné par l'entreprise jusqu'au 1er juillet 1996, faute de quoi le Gouvernement mettrait en péril la structure financière de l'entreprise en réduisant ses fonds propres et en l'obligeant à s'endetter, ce qui hypothèquerait sa valeur dans la perspective d'une vente partielle du capital par l'Etat. En outre, une contribution supérieure à 20 milliards serait très mal perçue par le personnel.

M. Michel Bon a ensuite indiqué qu'il était favorable à une participation du plus grand nombre possible d'agents au capital de France Télécom. Quant à la limite de 10 % prévue dans le pré-projet, il a estimé qu'elle correspondait à environ 100.000 francs par agent si on retenait une estimation de l'entreprise de l'ordre de 150 milliards, ce qui était inaccessible même à la plupart des cadres. France Télécom, a-t-il affirmé, mettrait en place un système simple de décote, abondement et emprunt, pour faciliter l'accès du personnel à l'actionnariat dans l'entreprise.

Quant aux relations entre France Télécom et Deutsche Telekom, **M. Michel Bon** a déclaré être largement en accord avec son homologue allemand, même si un éventuel échange de capital entre les opérateurs n'était envisageable qu'après que ces deux entreprises auraient été cotées en Bourse.

M. Pierre Hérisson a tenu à questionner **M. Michel Bon** sur trois points. Il a exprimé sa surprise face à l'amendement de l'Assemblée nationale qui exonère les opérateurs mobiles du financement du déficit d'accès. Il a demandé des détails sur la nouvelle position statutaire des fonctionnaires de France Télécom, lorsque celle-ci serait une société anonyme. Il a enfin souligné que les conditions

budgétaires actuelles étaient peu propices à une réduction significative de la soulte versée par France Télécom au titre des retraites.

M. Michel Bon a, sur le premier point, indiqué que cet amendement avec lequel il était lui-même en désaccord, avait été motivé par les obligations de couverture géographique imposées aux opérateurs de radiotéléphonie, et que l'on avait omis de rappeler qu'ils avaient déjà bénéficié d'une licence gratuite.

Il a ensuite précisé que l'avant-projet de loi sur le statut de France Télécom confiait, au président de France Télécom, pour les 150.000 fonctionnaires de l'entreprise, un rôle comparable à celui d'un directeur d'administration centrale vis-à-vis des corps de fonctionnaires relevant de son autorité. Il a noté qu'à France Télécom les méthodes de gestion des ressources humaines avaient déjà évolué et que, par exemple, la notation avait été remplacée par des entretiens individuels. En outre, il a insisté sur la nécessité d'offrir des perspectives motivantes aux deux catégories d'agents de France Télécom, fonctionnaires et salariés.

Quant aux retraites et à l'emploi, il a rappelé qu'ils étaient garantis par l'Etat et que le personnel avait, sur ce point, obtenu satisfaction.

M. Marcel Deneux a indiqué que les maires auraient désormais un rôle à jouer en matière d'autorisation de passage et que dans ce cas France Télécom serait peut-être désireux de payer aux collectivités locales et non plus à l'Etat la taxe professionnelle. Il a ensuite interrogé le président de France Télécom sur le climat social dans l'entreprise en soulignant que le taux de grévistes atteignait 12 % chez les cadres. Il a estimé enfin qu'avec un taux de 7 % la rentabilité de l'entreprise était bonne.

M. Michel Bon s'est félicité, concernant les nouveaux pouvoirs des maires, que France Télécom soit ainsi amenée à améliorer ses relations avec les collectivités locales. S'agissant de la taxe professionnelle, il a relevé que si

France Télécom versait directement l'impôt aux collectivités locales, l'Etat risquerait d'amputer d'autant le fonds de péréquation de la taxe professionnelle.

Quant au climat social, il a indiqué que lors de la première grève sur le statut de l'entreprise, le taux de grévistes chez les cadres avait atteint 45 %, et que 12 % lui semblait une amélioration, d'autant qu'étaient inclus dans ce pourcentage les chercheurs qui ont une plus grande propension à la grève que le reste des cadres. Mais **M. Michel Bon** a admis qu'aujourd'hui c'était surtout la résignation qui prévalait dans l'entreprise, et qu'il oeuvrait pour qu'elle soit remplacée par l'adhésion ou l'enthousiasme.

Il a estimé que la rentabilité de France Télécom, de l'ordre de 7 %, était moyenne, comparée à celle des entreprises comme Carrefour ou EDF. En outre, cette rentabilité résulte d'une situation monopolistique où les tarifs sont déconnectés des coûts, même si le monopole a été bien géré.

M. Félix Leyzour a indiqué qu'il considérait que le texte de loi décomposait le service public et le figeait à un service minimal en l'amputant des futures évolutions technologiques prévisibles. Il a également exprimé sa préoccupation concernant le secteur de la recherche.

M. Michel Bon a répondu en soulignant que la définition du service public retenue par le projet de loi était plus large que celle des autres pays européens. Au-delà du service universel, elle incluait, a-t-il observé, les services obligatoires et embrassait l'accès aux technologies les plus modernes comme le numéris. Ces services obligatoires seraient une antichambre d'acclimatation des nouvelles technologies, avant qu'elles ne soient incluses dans le service universel.

Sur la recherche, **M. Michel Bon** s'est dit attentif à l'inquiétude des agents de France Télécom. France Télécom est une entreprise technologique qui a besoin de la recherche pour creuser l'écart avec ses concurrents, et le président a indiqué qu'elle garderait ses centres de

recherche, notamment celui de Lannion. Il a précisé que le problème serait différent pour les quelques dizaines de chercheurs travaillant avec l'armée, qui pourraient soit continuer, si l'armée se montrait prête à financer leurs travaux, soit intégrer l'armée, soit rester chez France Télécom, dans d'autres postes.

M. Désiré Debavelaere a demandé pourquoi n'étaient pas envisagés des partenariats entre opérateurs français de télécommunications.

M. Michel Bon a répondu que cela anihilerait la concurrence, et que si France Télécom avait besoin pour son développement international de partenariats avec d'autres opérateurs, ce n'était pas le cas en France où elle avait tous les atouts pour se battre seule.

M. Jean François-Poncet, président, a remercié M. Michel Bon pour le temps qu'il avait consacré à la commission, permettant ainsi à ses membres de mieux comprendre les enjeux du débat.

Mercredi 15 mai 1996 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a tout d'abord procédé à la **nomination**, à titre officieux, de **M. Pierre Hérisson comme rapporteur du projet de loi n° 2749 (AN)** relatif au développement et à la promotion du **commerce** et de **l'artisanat**.

Puis, la commission a désigné **M. Philippe François** en qualité de **candidat titulaire** proposé à la nomination du Sénat en vue de représenter celui-ci au sein du **Conseil supérieur de la forêt** et des **produits forestiers**.

La commission a ensuite procédé à l'examen des **amendements aux conclusions de la commission sur les propositions de résolution n° 141 (1995-1996)** de M. Gérard Delfau et n° 162 (1995-1996) de M. Claude Billard et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen sur la **proposition de directive** du Parlement

européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement des **services postaux communautaires** et l'amélioration de la **qualité de service** (n° E-474).

La commission a adopté la première partie de l'amendement n° 1, présenté par MM. Claude Billard, Félix Leyzour et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen, visant à insérer, parmi les considérants de la proposition de résolution, la notion de droit de communiquer pour tous les citoyens ; en revanche, elle a émis un avis défavorable à la seconde partie de l'amendement, estimant que la suite de la proposition de résolution incluait les préoccupations exprimées par les auteurs de l'amendement (attachement de la France au rôle essentiel de cohésion sociale et d'aménagement du territoire que remplit la Poste).

Elle a également rejeté l'amendement n° 2, présenté par les mêmes auteurs ; elle a jugé, en effet, que la formulation proposée par l'amendement était excessive et que l'attachement de la commission à la pérennité du service universel et à la prise en compte sérieuse des conséquences sociales de l'ouverture des services postaux à la concurrence figurait déjà dans la proposition de résolution adoptée par la commission (au huitième considérant, ainsi que dans le dispositif de la proposition de résolution).

Puis, la commission a rejeté l'amendement n° 3, présenté par les mêmes auteurs, en soulignant que le principe de la péréquation tarifaire était pris en compte implicitement dans le second considérant de la proposition de résolution et que la formulation trop générale de l'amendement risquerait de créer des rigidités dans le domaine des services réservés.

La commission a rejeté l'amendement n° 4, présenté par les mêmes auteurs : elle a souligné que sa proposition de résolution demandait précisément que la communication de la Commission européenne n'entrave pas la procédure de l'article 100-A du Traité et que, dans ce but,

l'adoption de la directive précède la publication de cette communication.

Elle a enfin rejeté l'amendement n° 5 présenté par les mêmes auteurs qui, en demandant au Gouvernement de s'opposer à l'adoption de la proposition de directive, traduisait une position totalement opposée à celle de la commission.

Puis, la **commission a adopté définitivement la résolution complétée de la première partie de l'amendement n° 1.**

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Philippe François, rapporteur, à l'examen du projet de loi n° 304 (1995-1996) sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.**

M. Philippe François, rapporteur, rappelant l'intérêt que les médias avaient attaché au projet, a souligné que celui-ci mêlait environnement et santé et concernait quatre ministères (environnement, industrie, transports, finances). Il a estimé que son dépôt sur le bureau du Sénat, pour une première lecture, honorait cette assemblée.

Saluant la concertation à laquelle la préparation du projet avait donné lieu, de la part du ministère de l'environnement, il a souligné les ambitions du texte : orientation de la surveillance de l'air par des dispositions déclaratives ; incitation des industriels et des élus locaux à favoriser la mise en circulation de véhicules non-polluants ; contrôle soumis à certaines sanctions.

Après avoir tracé à grands traits l'architecture de chacun des titres du projet de loi et souligné l'importance de son volet fiscal ainsi que la compétence confiée à l'Etat en matière de surveillance de l'air, **M. Philippe François, rapporteur**, évoquant un récent rapport de M. Philippe Richert, sénateur, a estimé que la maîtrise de la pollution atmosphérique constituait un sujet de société dont le Sénat se devait de traiter.

Après s'être réjoui de l'initiative nouvelle que constitue, en matière de politique de l'environnement, le dépôt par le Gouvernement d'un projet de loi sur l'air, il a rappelé les nombreuses consultations auxquelles il s'était livré, comme rapporteur, auprès des industriels, des associations d'élus locaux et des associations écologistes.

M. Philippe François, rapporteur, a alors indiqué qu'à ses yeux le projet de loi pouvait être amélioré sous trois aspects :

- le renforcement de l'aspect normatif du projet de loi et l'amélioration de son articulation avec la législation existante, s'agissant notamment du rôle de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), d'une part, et de la législation sur les installations classées, d'autre part ;

- l'octroi aux collectivités territoriales (départements et régions) qui accorderaient des incitations fiscales aux véhicules les moins polluants d'une compensation financière par l'Etat ;

- la présentation de propositions novatrices tendant à impliquer davantage la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) dans le transport terrestre des marchandises et à développer la circulation des voitures électriques ou utilisant des carburants contenant des composés oxygénés ou utilisant des bio-carburants.

Il a conclu en suggérant à la commission de donner au Sénat un avis favorable à l'adoption du projet de loi, sous le bénéfice des quelque soixante amendements qu'il proposait.

A l'issue de cet exposé, **M. Bernard Hugo** a salué la rapidité d'élaboration du projet de loi. Il s'est interrogé sur le dispositif planificateur introduit par les titres II et IV et a formé le vœu que ce dispositif reçoive une application concrète.

M. Félix Leyzour, soulignant à son tour l'intérêt du texte au regard de l'accroissement de la pollution atmo-

sphérique, a fait valoir que son volet financier renvoyait, pour l'essentiel, à un effort des collectivités territoriales. Observant que la question des transports était centrale, il a regretté que les dispositions à prendre en ce domaine soient renvoyées au pouvoir réglementaire et que le projet ne traite pas de façon plus claire les transports collectifs.

M. René Rouquet, pour sa part, a remarqué que le projet de loi, au-delà de ses bonnes intentions, n'allait pas assez loin et se heurtait au problème des moyens. Jugeant incontestable la responsabilité de l'Etat en matière de surveillance de l'air, il a émis la crainte que les élus ne supportent, en définitive, l'essentiel des responsabilités en matière de politique de l'air.

M. Philippe François, rapporteur, rappelant combien le projet était novateur, a fait valoir que tous les problèmes ne pouvaient être résolus et qu'il fallait que tous les intervenants puissent disposer de temps pour prendre conscience des enjeux.

M. Francis Grignon a alors appelé de ses vœux le dépassement d'une approche strictement nationale en ce domaine.

M. François Gerbaud, saluant le dépôt du projet, a estimé qu'il impliquait une dimension d'aménagement du territoire. Il a évoqué l'hypothèse que la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982, à laquelle le projet se réfère, soit prochainement remise en cause par la prise en considération de nécessités intermodales.

A l'issue de cette discussion, la commission a procédé à l'examen des articles.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission a adopté à l'article 2 (définition de la pollution atmosphérique) trois amendements de précision. Le premier fait référence aux normes définies par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Le deuxième supprime l'expression " nuisance de toute nature " et le troisième précise la rédaction du dernier alinéa de l'article.

A l'article 3 (modalités d'organisation de la surveillance de la qualité de l'air), la commission a, sur proposition de son rapporteur, adopté un amendement rappelant la compétence de l'ADEME. Elle a en outre adopté un amendement au quatrième alinéa de cet article précisant que l'Etat peut confier la mise en oeuvre de la surveillance de la qualité de l'air à des organismes agréés, mais conserve la responsabilité des mesures à prendre.

La commission a adopté, à l'article 4 (droit à l'information sur la qualité de l'air), un amendement précisant les compétences des organismes agréés de surveillance de la qualité de l'air et de l'ADEME en matière de publications périodiques d'informations sur les émissions de substances polluantes et les consommations d'énergie.

Elle a ensuite adopté un amendement au troisième alinéa de l'article précisant que l'information du public se ferait sous la responsabilité de l'autorité administrative compétente.

Après une intervention de **M. Félix Leyzour**, la commission a adopté à l'article 5 (conditions d'application du titre I) un amendement du rapporteur prévoyant d'annexer au décret d'application la liste et les cartes des communes concernées par le dispositif des réseaux de surveillance.

A l'article 9 (champ d'application et procédure d'institution des plans de protection de l'atmosphère), le rapporteur a rappelé, après une intervention de **M. Désiré Debavelaere**, que les Plans de protection de l'atmosphère (PPA) s'appliquaient à des agglomérations et non aux régions ; la commission a alors adopté un amendement précisant le champ d'application de cet article.

Elle a en outre adopté un amendement substituant l'avis du ou des conseils départementaux d'hygiène concernés à l'avis du comité régional de l'environnement. Puis elle a adopté un amendement de coordination.

A l'article 10 (contenu du plan de protection de l'atmosphère), la commission a adopté un amendement suppri-

mant le second alinéa de cet article qui reprend des dispositions à caractère essentiellement réglementaire.

A l'article 13 (conditions d'application du titre III) la commission a adopté un amendement de portée rédactionnelle.

A l'article 14 (plans de déplacements urbains), après l'intervention de **M. François Gerbaud** qui s'est à nouveau inquiété des risques de refonte de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, la commission a, sur proposition de son rapporteur, adopté quatre amendements :

- le premier proposant une nouvelle rédaction pour l'article 28 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs,

- un deuxième à caractère rédactionnel, modifiant le texte proposé pour l'article 28-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 ;

- à l'article 28-2 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, un amendement de précision étendant la concertation aux professionnels locaux du transport et faisant une référence au pouvoir des maires et des représentants de l'Etat dans les départements pour la police de la circulation,

- enfin, un amendement de coordination avec la rédaction proposée pour l'article 28-2 à l'article 28-3 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

A l'article 16 (prise en compte de l'environnement dans les choix d'infrastructures), la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 17 (coordination de diverses dispositions du code de l'urbanisme), la commission a adopté un amendement dans le texte proposé pour l'article 121-10 du code de l'urbanisme qui donne une définition précise de la pollution atmosphérique qui fait référence à l'article 2 du projet de loi.

Puis elle a adopté un amendement identique dans le texte proposé pour l'article L.122-1 du code de l'urbanisme.

A l'article 18 (contenu des études d'impact), la commission a adopté un amendement de coordination limitant les obligations nouvelles introduites dans le contenu des études d'impact instituées par la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

A l'article 19 (mesures destinées à réduire la consommation d'énergie et à prévenir les émissions polluantes et incorporation d'un taux minimal d'oxygène), la commission a adopté, au paragraphe I de cet article, un amendement se référant à la notion d'efficacité énergétique et permettant au pouvoir réglementaire d'imposer le respect de normes et de spécifications.

Elle a en outre adopté un amendement rédactionnel dans le 1° du paragraphe II de cet article.

Elle a ensuite adopté un amendement de suppression du 2° du paragraphe II de cet article, en considérant que le texte du projet de loi accordait au pouvoir réglementaire une délégation trop large en matière de publicité, pouvant éventuellement porter préjudice au libre exercice du commerce et de l'industrie.

Au 3° du paragraphe II de cet article, puis au paragraphe III, elle a également adopté deux amendements rédactionnels.

Elle a enfin adopté un amendement tendant à permettre, avant l'an 2000, la " reformulation " des carburants. L'examen de cet amendement a donné lieu à un " échange de vues ", au cours duquel sont intervenus **M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis de la commission des Finances**, et **MM. Michel Souplet, Désiré Debavelaere et Alain Pluchet**. Les intervenants ont rappelé que le Sénat avait, depuis longtemps oeuvré en ce domaine et que la " reformulation " des essences était un impératif à réaliser à court terme. **M. Philippe François, rapporteur**, a indiqué que le texte de l'amendement fixait

un délai de dix-huit mois pour la soumission d'un rapport du Gouvernement au Parlement, texte qui devrait permettre, " avant l'an 2000, une " reformulation " des carburants.

Après l'article 19, la commission a, sur proposition de **M. Philippe François, rapporteur**, adopté un amendement introduisant un article additionnel tendant à accélérer l'acquisition, partout où cela paraît convenir, de véhicules électriques et à permettre l'utilisation de gazoles spécifiques, à haute teneur en composés oxygénés.

A l'article 20 (prescriptions pouvant être imposées par les autorités administratives), la commission a adopté deux amendements rédactionnels au premier alinéa et au quatrième alinéa, ainsi qu'un amendement de précision au deuxième alinéa.

A l'article 21 (règles concernant les véhicules et leurs équipements), la commission a adopté un premier amendement tendant à élargir la portée du texte en ne le limitant pas à une seule substance. Puis, elle a adopté un amendement visant à permettre la mise en place de marques distinctives valorisantes (vignettes, etc.) sur les véhicules les moins polluants.

A l'initiative de **M. Jean François-Poncet, président**, la commission a modifié la rédaction de cet amendement afin de ne pas réaffirmer à cet article l'inapplicabilité de ce projet de loi aux objets et dispositifs conçus pour l'accomplissement des missions de défense nationale, déjà prévue dans le paragraphe IV de l'article 38.

Après l'article 21, la commission a examiné un amendement tendant à insérer un article additionnel invitant l'Etat à faire en sorte que la SNCF participe de façon accrue au transport ferroviaire des marchandises.

L'examen de cet amendement a donné lieu à un large " échange de vues ", au cours duquel sont intervenus **MM. Francis Grignon, Désiré Debavelaere et Félix Leyzour**. **M. François Gerbaud** a soutenu cet amendement, estimant qu'il était important d'inciter la SNCF à

développer un tel procédé de transport, notamment au vue des négociations futures sur le contrat de plan.

M. Jean François-Poncet, président, a précisé qu'il lui paraissait difficile d'obliger la seule SNCF à obtenir, chaque année, un gain dans le trafic de transport terrestre des marchandises constaté. Il a indiqué que c'était à l'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires, notamment de coordination rail-route, afin de permettre à la SNCF de développer le ferroutage.

La commission a ensuite adopté l'amendement ainsi modifié.

A l'article 22 (objectifs de la fiscalité des énergies fossiles), la commission a adopté un amendement rédactionnel supprimant les deux premiers alinéas de l'article 22 du projet de loi et précisant la rédaction du troisième alinéa.

Après l'article 22, la commission a, sur proposition de **M. Philippe François, rapporteur**, adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel dont l'objet est de préciser l'une des voies de financement de la surveillance de la qualité de l'air. Pour assurer ce financement sans augmenter le niveau actuel de la fiscalité, l'amendement crée un prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de l'ADEME. Répondant à l'intervention de **M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, **M. Philippe François, rapporteur**, a précisé que cet amendement ne dérogeait en aucune façon aux principes d'universalité, d'unité et de non-affectation des recettes du budget de l'Etat.

A l'article 23 (remboursement partiel de taxes), la commission a adopté un amendement tendant, d'une part, à étendre le remboursement partiel de taxes aux transports routiers dans leur ensemble et, d'autre part, à renvoyer à la loi de finances le soin de fixer la limite et les conditions de remboursement de la taxe faisant l'objet de la mesure d'incitation.

La commission a ensuite adopté des amendements de suppression des articles 25 (possibilité d'exonération de la

vignette automobile) et 26 (exonération de taxe sur les cartes grises) qui ouvraient la possibilité de faire participer les collectivités territoriales à la politique globale de prévention de la pollution atmosphérique, en pratiquant des allègements fiscaux au titre de ces deux taxes. La commission a estimé que cette suppression s'imposait en l'absence, tout d'abord, de compensation de l'Etat aux collectivités locales et compte tenu de la responsabilité de l'Etat en matière de qualité de l'air.

A l'article 27 (extension du dispositif de l'amortissement exceptionnel), la commission a adopté un premier amendement au paragraphe A du I tendant à étendre aux véhicules fonctionnant en bicarburant les règles d'amortissement exceptionnel. Elle a également adopté un second amendement au paragraphe IV de ce même article visant à élargir la notion de location à la location avec option d'achat et au crédit-bail.

Avant l'article 28, la commission a adopté un amendement insérant un article additionnel visant à prévenir les risques de chevauchement entre la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées et le projet de loi.

A l'article 28 (personnes habilitées à rechercher et à constater les infractions) la commission a adopté un amendement ayant pour objet de rappeler la compétence générale de la police judiciaire en matière d'environnement.

A l'article 29 (droit d'accès et de visite dans les établissements) la commission a adopté un premier amendement tendant à reprendre, en ce qui concerne les horaires retenus pour limiter dans le temps le droit d'accès aux locaux, les dispositions retenues par la loi relative à la lutte contre le bruit. Puis elle a adopté un deuxième amendement supprimant les troisième, quatrième et cinquième alinéas de cet article afin d'insérer un article additionnel après l'article 29, qui reprend l'ensemble de la procédure de consignation et la place sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Enfin, elle a adopté un troisième amendement pré-

cisant le rôle du procureur de la République en confortant ses prérogatives.

Après l'article 29, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel tendant à reprendre les dispositions contenues initialement à l'article 29 du projet de loi relatives à la consignation, en encadrant les pouvoirs exceptionnels et particuliers conférés aux agents de l'Etat chargés du contrôle et du constat des infractions.

A l'article 30 (procès verbaux et droit de saisie) la commission a adopté un amendement précisant que l'obligation de transmission des procès-verbaux au procureur de la République est une condition de validité et que l'obligation de transmission aux intéressés doit se faire dans les mêmes délais.

Elle a également adopté un second amendement visant à refuser d'octroyer aux agents chargés du contrôle de la présente loi la possibilité de recourir à deux procédures exceptionnelles, la consignation et la saisie.

A l'article 34 (sanctions pénales) la commission a adopté un amendement visant à apparenter le délit d'entrave défini au premier alinéa de l'article 34 au refus d'obtempérer puni des mêmes peines par l'article L.4 du code de la route. La commission a ensuite adopté un second amendement tendant à renvoyer expressément à l'article 2 du projet de loi qui donne une définition de la pollution atmosphérique.

A l'article 37 (mesures diverses), la commission a adopté un amendement tendant à rappeler l'objectif second du projet de loi sur l'air, à savoir la rationalisation de l'utilisation de l'énergie.

Enfin, la commission a **adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.**

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mercredi 15 mai 1996 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - La commission a entendu **M. Charles Millon, ministre de la défense, sur le projet de loi de programmation militaire.**

Après avoir souligné le très grand intérêt des conclusions contenues dans le rapport d'information sur l'avenir du service national présenté par la commission sénatoriale, le ministre de la défense a précisé le calendrier de la réforme : à l'issue du débat engagé localement, une synthèse des travaux sera transmise par les préfets au ministre de la défense ; de son côté, la mission d'information mise en place à l'Assemblée nationale devrait présenter son rapport le 24 mai ; le Gouvernement fera alors rapidement connaître l'option proposée - volontariat ou obligation - qui se traduira par un amendement à l'occasion de l'examen du projet de loi de programmation militaire. Le projet de loi sur le service national, qui sera déposé à l'automne devant le Parlement, pourra ensuite préciser les conditions d'aménagement du service national.

M. Charles Millon a souligné la cohérence de la démarche consistant à discuter le projet de loi de programmation préalablement à celui portant sur l'avenir du service national. Le projet de loi de programmation prévoit en effet le passage à une armée professionnelle, et c'est ce choix qui conditionne l'évolution du service national.

Evoquant les premiers enseignements du débat local, le ministre en a retiré trois éléments principaux : l'attachement des Français au lien armée-Nation ; la sensibilité des Français à la distinction entre le recensement d'une part et le service effectif d'autre part ; enfin, l'importance pour nos compatriotes du caractère " interactif " du service

national qui doit apporter à la nation mais qui doit être également source d'enrichissement pour le citoyen.

Le ministre a alors présenté les grandes lignes du projet de loi de programmation militaire pour les années 1997-2002.

M. Charles Millon a rappelé que ce texte constituait une étape décisive dans la réforme de notre outil de défense, souhaitée par le Président de la République dès le mois de juillet 1995. Sur la base des travaux du comité stratégique mis en place l'été dernier, après une demi-douzaine de réunions du conseil de défense, le Président de la République a, le 22 février dernier, fait part de son choix en faveur d'une armée plus moderne, plus efficace et moins coûteuse.

Le ministre a de nouveau insisté sur la cohérence de la démarche gouvernementale. La programmation proposée s'inscrit dans une perspective à moyen terme clairement dessinée puisqu'elle a été préparée sur la base des analyses du Livre blanc de février 1994, dans le cadre d'une planification à l'horizon 2015. La réforme donne par ailleurs, a souligné **M. Charles Millon**, la priorité aux besoins des armées. La défense du pays, a-t-il poursuivi, passe désormais par la professionnalisation. Il reste à trancher le débat sur les modalités du concours de jeunes Français à notre défense à travers un service national rénové. Selon que sera retenue l'hypothèse du volontariat ou celle de l'obligation, le nombre de jeunes susceptibles de servir dans les armées s'élèvera respectivement à 27.200 ou à 39.600. En tout état de cause, a-t-il signalé, la programmation ne préjuge en rien des caractéristiques qui seront retenues concernant l'avenir du service national : sa durée, son caractère obligatoire ou volontaire, son ouverture aux garçons et aux filles

Au terme de la programmation, en 2002, trois priorités, a souligné le ministre de la défense, auront été atteintes : l'armée sera totalement professionnalisée ; la modernisation de nos équipements aura été poursuivie ; l'industrie de défense sera restructurée.

La professionnalisation des forces et le changement de format des armées entraîneront, a précisé **M. Charles Millon**, une réduction d'effectifs comprise entre 127 et 135.000 hommes, à raison de 36 % de ses effectifs pour l'armée de terre, 24 % pour l'armée de l'air, et 19 % pour la marine ; seule la gendarmerie verra ses effectifs croître de 5 %. Le ministre a rappelé que la nouvelle armée professionnelle comporterait moins de cadres militaires et davantage d'engagés ou de civils.

S'agissant de la modernisation des équipements, le ministre de la défense a indiqué que la nouvelle posture nucléaire reposerait sur deux composantes, aérobie et balistique, que la part des crédits d'équipement consacrée au nucléaire passerait de 21 % en 1996 à 19,7 % en 2002 et que la période de programmation verrait la mise en service de programmes majeurs, tels les satellites Helios I et II, le char Leclerc, le Rafale et le porte-avions nucléaire Charles de Gaulle.

Enfin, a indiqué **M. Charles Millon**, des matériels excédentaires seront retirés des forces : la marine diminuera sa flotte de 22 bâtiments ; l'armée de terre réduira le nombre de ses chars lourds de 930 à 420 et celui de ses hélicoptères de 340 à 180 ; le parc des avions de combat de l'armée de l'air passera enfin de 405 à 360.

La réduction annuelle de 20 milliards de francs prévue par la programmation entraînera également le renoncement à certains programmes ou la prolongation de la période de développement de certains autres. Plus de 40 projets, dont 28 programmes importants, seront développés en bilatéral ou en multilatéral pendant la période de programmation.

La restructuration de notre industrie de défense constitue, a alors souligné **M. Charles Millon**, la troisième priorité de la programmation. Les coûts des programmes devraient être réduits de 30 % ; les économies ainsi réalisées n'étant pas incluses dans la programma-

tion, elles constitueraient une marge de manoeuvre pour le ministère de la défense. La privatisation de Thomson SA, la fusion de Dassault et d'Aerospatiale, la réorganisation de Giat-Industries, l'adaptation de la direction des constructions navales s'inscrivent dans une stratégie globale de recomposition du paysage industriel. La stratégie gouvernementale en matière de coopération européenne sera marquée, a-t-il affirmé, par le souci de favoriser les complémentarités. La recherche de nouveaux marchés, en particulier en Asie du sud-est et en Amérique Latine, devrait s'appuyer sur des méthodes améliorées dans le suivi des marchés extérieurs, par des modalités nouvelles de formation, de maintenance et de financement.

Le ministre de la défense a ensuite précisé les contours du projet de programmation militaire. Il a souligné que, pour la première fois, un texte de cette nature prenait en compte la totalité des moyens humains et financiers consacrés à la défense (titres III, V et VI). Il a rappelé la volonté du Président de la République d'assurer la stabilité des crédits consacrés à la défense. Libellés en crédits de paiement et en autorisations de programmes, les crédits des titres V et VI permettront le développement de commandes pluriannuelles, souhaité tout à la fois par les états-majors et les industriels de la défense. L'enveloppe financière annuelle consacrée à la programmation militaire s'élèvera à 185 milliards de francs constants 1995, en crédits budgétaires inscrits dans la loi de finance initiale. 99 milliards de francs relèveront chaque année du titre III et 86 milliards de francs des titres V et VI.

M. Charles Millon a enfin précisé les mesures d'accompagnement économique et social de la réforme envisagée : un fonds d'adaptation industrielle, dotée de 4,8 milliards de francs concernera la direction des constructions navales à hauteur de 4,1 milliards, 700 millions étant réservés à la direction des applications militaires du commissariat à l'énergie atomique. Un fonds de professionnalisation, doté de 9,1 milliards de francs, permettra de financer les mesures d'accompagnement de la

professionnalisation. Enfin, 2,2 milliards de francs seront consacrés aux mesures de reconversion économique.

Le ministre a détaillé certaines des mesures envisagées : la rémunération des engagés sera revalorisée afin de la porter à un niveau comparable au SMIC ; des garanties de reconversion professionnelle seront mises en place pour compenser des carrières courtes. Pour accompagner les départs volontaires de cadres militaires, un pécule non imposable pouvant aller jusqu'à 45 mensualités sera proposé aux officiers et sous-officiers. Enfin, des mesures spécifiques seront prises pour faciliter la mobilité. Ces mesures permettront, selon le ministre de la défense, d'accompagner les restructurations militaires qui concerneront environ 40 régiments de forces et une trentaine d'autres organismes. Le ministre a indiqué que chaque cas ferait de sa part l'objet d'une étude particulière, mais il a souligné que la liste, une fois établie, ne pourrait plus faire l'objet d'aménagement.

Le ministre a ensuite répondu aux questions des commissaires.

M. Guy Penne ayant évoqué l'avenir des conventions bilatérales relatives au service national accompli par les binationaux, conclues notamment avec la Colombie, l'Algérie et Israël, **M. Charles Millon** a annoncé que ces conventions seraient renégociées en fonction des hypothèses retenues pour le service national. Puis le ministre de la défense a indiqué à M. Guy Penne que le statut des personnels militaires français servant dans le cadre d'organismes internationaux, notamment à Florence, était en cours de rédaction.

M. Alain Peyrefitte s'est alors interrogé sur la compatibilité entre la réduction des crédits de la défense et l'ampleur de la réforme engagée impliquant notamment la professionnalisation de nos forces. **M. Charles Millon** a rappelé le caractère progressif de la mise en oeuvre des réformes. Il a estimé que les 185 milliards de francs annuels prévus par le projet de loi de programmation per-

mettraient, à la condition que cette enveloppe soit respectée et au prix d'une politique de gestion rigoureuse, de faire face aux exigences financières de la professionnalisation.

M. Alain Peyrefitte, après avoir souligné la nécessité, à ses yeux, de maintenir la notion de devoir et d'obligation dans le cadre de la réforme du service national, a rappelé l'intérêt présenté par la formule du service en entreprise qui pourrait, selon lui, être étendue. **M. Charles Millon** a estimé qu'il était nécessaire de trouver de nouvelles formes et de nouveaux lieux d'expression du lien entre l'armée et la nation, auquel les Français demeurent très attachés.

Puis **M. Jean Clouet** a rappelé que la décision du Président de la République de proposer la professionnalisation de nos armées impliquait l'intervention du Parlement, eu égard aux incidences législatives de cette réforme. Il a également relevé que le Gouvernement ne disposait pas, à ce jour, de la totalité des bilans des débats organisés au niveau local sur l'avenir du service national. **M. Jean Clouet** s'est, par ailleurs, interrogé sur la pertinence de la généralisation des carrières courtes dans le cadre de l'armée professionnelle ; il a, à cet égard, souligné que de nombreux emplois équivalents dans le civil permettent d'effectuer des carrières d'une durée normale. **M. Charles Millon** a indiqué que les carrières courtes ne seraient pas généralisées à l'ensemble des personnels militaires, mais qu'un certain nombre d'emplois ne s'accommodaient pas d'une durée de service prolongée, et que, dans ce cas, les intéressés bénéficieraient d'aménagements adaptés.

A la demande de **M. Maurice Lombard**, le ministre de la défense a évoqué les possibilités de reconversion offertes par la loi n° 70-2 du 2 janvier 1970, qui permet l'intégration d'officiers et de sous-officiers supérieurs dans la fonction publique. **M. Charles Millon** a également précisé à M. Maurice Lombard que l'objectif de réduction de 30 % du coût des programmes d'armement ne se traduirait

pas par une diminution de la qualité des matériels, mais par des arbitrages entre les spécifications proposées afin d'améliorer la compétitivité et de faciliter la conquête de marchés à l'exportation. Le ministre a enfin confirmé à M. Maurice Lombard que les engagements contractuels de l'Etat au regard du patrimoine immobilier des armées seraient naturellement respectés.

A la demande de **MM. Christian de La Malène et Xavier de Villepin, président**, le ministre de la défense a précisé que les 185 milliards de francs constants 1995 alloués à la Défense ne comprendraient ni le coût des formes civiles du service national, ni celui de la recherche duale, ni la recapitalisation des entreprises publiques de défense. Il a également fait observer que le budget de la défense ne couvrirait qu'une part des 2,2 milliards destinés aux reconversions et que seules les opérations extérieures " ordinaires " seraient imputées au budget du ministère de la défense, les opérations de grande ampleur, décidées par le Chef de l'Etat et le Premier ministre, devant donner lieu à une décision d'affectation budgétaire complémentaire.

En réponse à **M. Christian de La Malène**, le ministre de la défense a également précisé que la professionnalisation n'induirait aucune conséquence sur les camps d'entraînement dont disposent les armées françaises.

Interrogé par **M. Nicolas About** sur le futur avion de transport, **M. Charles Millon** a souligné la priorité que revêtent les moyens de transport dans le cadre de la projection de nos forces. Il a indiqué que l'avion de transport futur n'était pas abandonné et qu'il souhaitait la constitution d'une véritable offre et d'une véritable demande européennes en la matière. Il a appelé de ses vœux la constitution d'un consortium européen comparable à celui qui s'est mis en place en vue de la construction de l'Airbus.

M. Nicolas About s'étant interrogé sur les moyens consacrés à la réforme des arsenaux par la loi de program-

mation à venir, le ministre de la défense a rappelé que 4,1 milliards seraient affectés, pendant la période couverte par la loi, à la direction des constructions navales. En réponse, **M. Charles Millon** a enfin précisé à M. Nicolas About les échéances retenues pour la mise en oeuvre du programme Rafale.

Répondant enfin à **M. Xavier de Villepin, président** et rapporteur du projet de loi de programmation, le ministre de la défense a d'abord précisé que l'effort de recherche amont serait maintenu, sur la période de programmation, à 5 % des crédits d'équipement. Evoquant ensuite le plan de charge des arsenaux, **M. Charles Millon** a confirmé qu'il n'y aurait aucune rupture de charge, que ce soit pour Cherbourg -construction des sous-marins lanceurs d'engins de nouvelle génération-, pour Lorient -une cinquième frégate étant inscrite dans le projet de loi-, ou pour Brest -qui achèvera la construction du premier porte-avions et assurera celle de deux transports de chalands de débarquement-. S'agissant du deuxième porte-avions nucléaire, le ministre de la défense a précisé que les études de propulsion nécessaires étaient inscrites dans le projet de loi de programmation, afin de permettre une décision à l'occasion de la programmation suivante.

Interrogé par **M. Xavier de Villepin, président**, sur l'avenir des programmes spatiaux conçus en coopération, le ministre de la défense a rappelé que l'Allemagne participerait aux programmes Hélios II et Horus, conformément à l'accord conclu à Baden-Baden et confirmé par le Président français et le Chancelier allemand.

Evoquant enfin, à la demande de **M. Xavier de Villepin, président**, le recrutement des quelque 47.000 engagés nécessaires à la professionnalisation de nos forces, **M. Charles Millon** a indiqué qu'il veillerait au flux et à la qualité de la ressource, qui seraient favorisés par la revalorisation du traitement des engagés et par les mesures d'aide à la reconversion à la vie civile.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 14 Mai 1996 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a procédé **aux auditions sur l'évolution de la politique de la santé publique et de l'assurance maladie.**

La commission a tout d'abord entendu **M. Jean de Kervasdoué, président directeur général de SANESCO et ancien directeur des hôpitaux.**

Dans un exposé liminaire, **M. Jean de Kervasdoué** a présenté la situation financière de l'assurance maladie, dont la croissance des dépenses est chaque année équivalente au montant du budget de l'enseignement supérieur. Il a estimé qu'il était probable que l'objectif d'évolution des dépenses de médecine de ville, fixé à 2,1 % par le Gouvernement, soit respecté. Il a rappelé que, dans ce contexte de crise financière, le taux de prise en charge des dépenses de santé par la sécurité sociale avait fortement régressé, passant de 79 % en 1980 à 72 % aujourd'hui et que l'on assistait à une croissance des inégalités dans l'accès aux soins.

Selon une étude réalisée par la SANESCO, les honoraires perçus annuellement par les cardiologues varient entre 450.000 francs et 1,3 million de francs, sans que cet écart puisse s'expliquer ni par le nombre de cardiologues installés dans la région considérée, ni par le nombre de malades. Il a précisé que les 4.000 cardiologues, qui perçoivent collectivement 4 milliards de francs d'honoraires, prescrivent des médicaments d'une valeur de 850 millions de francs. Les médecins généralistes prescrivent pour leur part des médicaments cardiaques d'une valeur totale de 21 milliards de francs.

M. Jean de Kervasdoué, citant ces chiffres, a émis quelques doutes sur la possibilité de réaliser des économies substantielles par le renforcement du rôle des généralistes.

Evoquant la réforme hospitalière, il s'est félicité que, pour la première fois, les agences régionales aient compétence à la fois sur les établissements publics et privés. Selon lui, les défauts de l'ordonnance portant réforme hospitalière résident essentiellement en la fixation d'une enveloppe exclusivement hospitalière, alors que les économies résulteront des liens nouveaux entre l'hôpital et la médecine de ville, et l'insuffisant traitement des dépenses sociales. Estimant qu'il existe deux sources d'économies substantielles pour la sécurité sociale, à savoir les dépenses hospitalières et celles résultant des prescriptions des médecins généralistes, il s'est interrogé sur la capacité des agences régionales, qu'il a qualifiées de " proconsuls " de l'hospitalisation, à remplir complètement leur mission. Il a, en effet, estimé que si l'ordonnance hospitalière était effectivement appliquée, elle conduirait les budgets hospitaliers à régresser sur une période assez longue de 3 ou 4 % chaque année, objectif délicat à mettre en oeuvre.

Revenant sur les dépenses de médecine de ville, il a estimé que la question des honoraires perçus par les professions de santé, à la différence de celle de leurs prescriptions, n'occupait pas une place centrale dans le débat sur la maîtrise des dépenses de l'assurance maladie. Indiquant que les médecins pouvaient aujourd'hui prescrire environ 7.000 médicaments, 3.000 principes actifs, et au moins un millier d'actes de radiologie et de chirurgie, il a estimé que l'accès à la connaissance des médecins était devenu une difficulté essentielle dans le fonctionnement de notre système de santé. Evoquant le taux d'évolution des dépenses de médecine de ville, il a souligné que l'on ne savait pas actuellement si ce taux serait uniforme pour tous les médecins, qu'ils soient généralistes ou spécialistes, et s'il comprendrait à la fois les honoraires et les prescriptions.

M. Jean de Kervasdoué a enfin mis en lumière les nombreuses inégalités de coût qui existent au sein de notre système de santé.

M. Jean Chérioux a évoqué la situation de notre système hospitalier. Il s'est interrogé sur le volume d'économies pouvant résulter de la fermeture des quelque 50.000 lits excédentaires et sur l'importance des dérives de coût résultant du progrès technique.

M. Charles Descours a demandé à M. Jean de Kervasdoué quels conseils il aurait adressé aux rédacteurs des ordonnances afin de favoriser leur réussite.

Mme Joëlle Dusseau a interrogé M. Jean de Kervasdoué sur l'accroissement de l'écart moyen d'espérance de vie entre les Français et sur l'excédent de médecins spécialistes.

M. José Balarello lui a demandé de préciser la notion et la répartition de lits excédentaires.

M. Paul Blanc a estimé qu'il était réducteur d'affirmer le caractère inflationniste des prescriptions des médecins généralistes, dans la mesure où il faut aussi prendre en considération la demande des malades.

M. Pierre Lagourgue a interrogé M. Jean de Kervasdoué sur le nombre des médecins et le *numerus clausus*.

M. Georges Mazars lui a demandé s'il existait une autre solution que le paiement à l'acte.

Répondant aux orateurs, **M. Jean de Kervasdoué** a estimé que c'était le personnel hospitalier, plus que les dépenses médicales, qui avait un coût global important, les dépenses médicales conditionnées par le progrès technique n'entrant que pour 10 % dans les dépenses hospitalières.

M. Jean Chérioux a estimé qu'il n'y avait pas là de contradiction, les nouveaux équipements induits par le progrès technique nécessitant l'emploi de personnel plus nombreux.

M. Jean de Kervasdoué lui a répondu qu'en contrepartie l'introduction de ces nouveaux équipements favorisait la réduction des durées de séjour. Il a confirmé

l'accroissement de l'écart moyen d'espérance de vie entre les milieux aisés et les milieux moins favorisés. Analysant l'évolution de la gestion de notre système de soins, il a estimé que la régionalisation de la gestion hospitalière initiée par l'ordonnance hospitalière serait bientôt étendue à l'ensemble du système de santé. Il a souhaité que les directeurs d'agences régionales soient nommés rapidement et que les pouvoirs publics trouvent dans les meilleurs délais un terrain d'entente avec le corps médical. Il a estimé que la maîtrise des dépenses de ville ne deviendrait effective que si elle était assumée par les professionnels eux-mêmes.

Evoquant la répartition entre médecins généralistes et spécialistes, il a observé que la donnée pertinente était, non le nombre de ces médecins mais leur revenu global. Il a particulièrement insisté sur le mode de rémunération des médecins et observé que la rémunération à la capita-tion était devenue la règle en Europe.

Concernant les performances de notre système de santé, il a révélé que 25 % des admissions en urgence à l'hôpital étaient dus à des maladies iatrogènes. Il a enfin regretté que l'Assistance publique des hôpitaux de Paris, dont le chiffre d'affaires avoisine les 30 milliards de francs, ne soit toujours pas dotée d'un contrôle de gestion satisfaisant. Il a souhaité que les pouvoirs publics favori-sent une véritable gestion de cette entité.

Puis, la commission a procédé à l'**audition de M. Gilles Johanet, ancien directeur de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).**

M. Gilles Johanet a estimé que jamais un Gouverne-ment n'avait entrepris pareille réforme de la sécurité sociale que celle qui est contenue dans les trois ordon-nances récemment publiées au Journal Officiel.

Il a mis en lumière les quatre apports fondamentaux de ces ordonnances. Le premier concerne l'allocation des ressources au système de santé, qui s'effectuera désormais

selon un mode démocratique et réglementé. Le deuxième a trait aux nouvelles modalités d'accès aux soins, avec la possibilité d'expérimenter filières et réseaux de soins. Le troisième affecte la dispensation. Il se traduit par l'extension de l'opposabilité des tarifs, la multiplication des références médicales obligatoires, la procédure d'accréditation, les sanctions collectives et individuelles et la nouvelle formation médicale continue obligatoire. Enfin, le quatrième apport des ordonnances consiste en un début de réforme de la prise en charge.

A cet égard, **M. Gilles Johanet** s'est félicité que la réforme de l'assurance maladie ne se traduise par aucune diminution des remboursements.

Il a ensuite évoqué les principales insuffisances des ordonnances. Il a d'abord regretté l'absence de réforme du financement de la sécurité sociale ainsi que l'insuffisante cohérence du dispositif qui n'est pas assez fondé -a-t-il estimé-, sur la définition d'une politique de santé. Il a estimé que la réforme ne maîtriserait que les dépenses d'assurance maladie alors qu'il conviendrait de maîtriser l'ensemble de la dépense de santé.

M. Gilles Johanet a souhaité que les pouvoirs publics reconsidèrent entièrement la liste des médicaments et services pris en charge par la sécurité sociale. Il a enfin déploré l'abandon du dossier médical et le silence préoccupant des ordonnances sur la réforme des études médicales et du numerus clausus. Dans un contexte d'excédent global de l'offre de soins, il a estimé qu'il ne pouvait y avoir maîtrise sans restructuration et sans disparition des situations de rente qui subsistent au sein de notre système de santé. Evoquant l'application des ordonnances, il a souligné que leurs principales dispositions ne deviendraient opposables aux professionnels qu'aux environs de l'an 2000 et que les premières sanctions pour les médecins libéraux en cas de non-respect de l'objectif de dépenses seraient prononcées, si le calendrier de l'ordonnance relative à la médecine de ville était respecté, au printemps 1998...

En conclusion, il a craint que les acquis considérables des ordonnances ne soient remis en cause en raison de déficits persistants qui n'auront pu être résorbés dans les deux ou trois ans qui viennent.

M. Charles Descours, après avoir félicité l'orateur pour la qualité de son exposé, lui a demandé s'il estimait que, politiquement, le Gouvernement pouvait aller beaucoup plus loin que ce qu'il a décidé dans les ordonnances. Comparant la sécurité sociale à un lourd paquebot, il a estimé que si le Gouvernement parvenait, par sa réforme, à infléchir sa route dans un délai de cinq ans, on ne pourrait que se féliciter de cette performance. Evoquant les agences régionales de l'hospitalisation, **M. Charles Descours** a affirmé que la décentralisation constituerait un facteur de responsabilisation des acteurs du système de santé.

M. Jean Chérioux a interrogé M. Gilles Johanet sur les situations de rente générées par le système de la dotation globale.

M. Dominique Leclerc, après avoir félicité l'orateur, a estimé que la réforme de la sécurité sociale n'aboutirait que si elle rencontrait l'adhésion des professionnels et des malades. Il s'est également déclaré en accord avec les propos de M. Gilles Johanet selon lesquels la réforme doit être centrée autour de la définition d'une politique de santé. Evoquant la situation de la pharmacie d'officine, il a estimé absolument nécessaire la conclusion d'une convention avec les professionnels qui reconnaîtrait leurs compétences spécifiques.

M. Charles Metzinger a estimé que si la réforme n'allait pas assez loin, c'est d'abord parce qu'elle avait été réalisée par ordonnances. Il a fait siens les propos de M. Gilles Johanet sur la nécessité de définir une politique de santé.

M. Guy Fischer a regretté que les ordonnances ne comportent pas de mesures en faveur de la prévention sanitaire et a estimé que les inégalités d'accès aux soins

allaient croissant. Evoquant la politique d'accréditation il s'est demandé si certains établissements, qui peuvent être considérés comme titulaires de rentes, ne condamnent pas les autres, à savoir, en premier lieu, le service public hospitalier.

Répondant aux orateurs, **M. Gilles Johanet** a affirmé que l'opinion publique était prête à de véritables réformes. Il a ainsi indiqué que, selon des sondages, les Français considéreraient qu'ils étaient personnellement impliqués dans certains gaspillages, au premier chef en ce qui concerne la consommation de médicaments. Ainsi, le sentiment de l'opinion n'est pas contradictoire avec la situation des comptes de l'assurance maladie. Il a aussi rappelé que, lorsque les pouvoirs publics hésitent à entreprendre des réformes difficiles, ils devaient comparer le possible désagrément engendré par ces réformes et celui qui résulterait nécessairement de la création d'un prélèvement supplémentaire.

Evoquant la situation de l'hôpital, il a indiqué que le quart de l'offre chirurgicale ne correspondait à aucun service rendu au public. Il a estimé que, si l'on ne maîtrise bien les dépenses qu'au niveau régional, une restructuration devrait être conduite au niveau national. Revenant sur les rentes existant au sein de notre système de santé, il a indiqué que le niveau des prix en biologie était très nettement supérieur à leur niveau européen. Il a regretté que l'Etat n'ait pas, à ce jour, engagé de réflexion sur la place de l'hôpital dans le système de santé.

Puis la commission a ensuite procédé à l'**audition de M. Jean-Louis Portos, président de Sou médical.**

M. Jean-Louis Portos a dressé un triple constat sur la situation ayant conduit à l'adoption des ordonnances relatives à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins et à la réforme de l'hospitalisation publique et privée :

1°) Le secteur de la santé a toujours fait l'objet d'un pilotage à vue et les initiatives des différents acteurs de santé n'ont jamais été coordonnées. Ainsi, par exemple,

l'Etat a pris des décisions augmentant les salaires des infirmiers sans en mesurer les effets sur les budgets des hôpitaux. De même, il fixe le prix des médicaments mais s'étonne de ses conséquences sur le coût des prescriptions.

2°) La France est le seul pays à financement public des dépenses de santé, sans système d'information médicalisée. Ainsi, par exemple, on ne dispose pas de statistiques par pathologie. **M. Jean-Louis Portos** a estimé qu'il serait donc nécessaire de réfléchir sur les raisons des inerties de l'Etat et des résistances, aussi bien des caisses que des professions de santé, dans ce domaine. Il a illustré son propos en rappelant les conditions d'application du décret sur le codage des pathologies et des traitements. A cet égard, il a suggéré que soit désigné un délégué à l'informatique médicale et élaborée une loi qui garantirait la confidentialité des données recueillies et qui assurerait le " chaînage " des informations concernant un même malade. Il a critiqué le fait que les caisses de sécurité sociale ne puissent pas, comme les pharmacies, utiliser le système des codes barres.

3°) Il s'agit du seul domaine d'activité dans lequel l'approche qualitative est absente. Or cette question est essentielle car, actuellement, la régulation s'effectue a posteriori " par le scandale public " parce que, a-t-il estimé, il existe une " culture générale de non-intervention ". Il a comparé cette situation avec le système en vigueur aux Etats-Unis, basé sur la transparence et une large utilisation des statistiques médicales.

Il a jugé, en conséquence, très positif le contenu des ordonnances qui opèrent une clarification des responsabilités, conférant ainsi une réelle légitimité à la régulation des dépenses de santé, et introduisent une démarche qualitative à travers les procédures d'accréditation. Il a émis néanmoins quelques réserves sur leur efficacité.

Il a, enfin, évoqué la question des filières et des réseaux de soins qui ont été longtemps confondus alors qu'il s'agit de systèmes très différents. Les filières ont une

connotation syndicale forte et instituent un système vertical et autoritaire. Les réseaux sont organisés de façon horizontale, axés autour d'une pathologie et permettent aux différents acteurs d'intervenir à égalité. Le réseau est ainsi un moyen, pour les professionnels, de mieux s'organiser au service d'un malade et de s'adapter au progrès technique.

Evoquant le rôle des Health Maintenance Organization (HMO) aux Etats-Unis, il a souligné le rôle des médecins " sentinelles ", choisis parmi les spécialistes et non parmi les généralistes.

Il a rappelé que, s'étant vu confier une mission sur la mise en place des réseaux de soins, il a constaté qu'aucune étude sur ce sujet n'était disponible en France. C'est la raison pour laquelle l'enquête qu'il avait demandée au Centre de recherches, d'études et de documentation en économie de la santé (CREDES) sur le coût du passage obligatoire par un généraliste a eu un fort retentissement médiatique. Jusqu'ici, en effet, on avait notamment omis de prendre en compte le coût des diagnostics différés et des traitements inadaptés.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a alors exprimé sa conviction que l'avenir était au développement des réseaux de soins, mais qu'il fallait conserver un dispositif suffisamment souple.

M. Jean-Louis Portos a précisé qu'il faudrait alors au moins définir un statut et un cahier des charges précis.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a estimé qu'on ne devait pas dissuader les patients de recourir à des procédures médicales alternatives.

M. Jean-Louis Portos a considéré que la solution de ce problème résidait dans le développement de l'informatique et le suivi du malade, quel que soit le système choisi. Il a suggéré qu'une expérimentation soit menée sur une trentaine de maladies en assurant notamment le suivi des cinq décisions suivantes : l'admission à l'hôpital, les interventions chirurgicales, le passage en soins intensifs, la

prolongation de la vie d'un malade et l'inscription sur la liste des maladies chroniques.

Enfin, la commission a désigné **M. Charles Descours** comme représentant du Sénat pour siéger au sein du **Comité de surveillance de la caisse d'amortissement de la dette sociale** (en application du décret n° 96-353 du 24 avril 1996).

Mercredi 15 mai 1996 - Présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président - La commission a tout d'abord examiné les amendements **aux conclusions de la commission** sur la **proposition de résolution n° 92** (1995-1996) de **M. Charles Metzinger**, sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 86/378/CEE relative à la mise en oeuvre du principe de **l'égalité de traitement entre hommes et femmes** dans les régimes professionnels de sécurité sociale (n° E-450) (figurant en annexe du rapport n° 313 de **M. Charles Metzinger**).

La commission a tout d'abord rejeté un amendement de Mme Michelle Demessine et plusieurs de ses collègues, visant à mentionner dans les considérants de la proposition de résolution les programmes d'action adoptés par la IVe Conférence mondiale sur les femmes de Pékin. La commission a en effet considéré que la France n'avait souscrit aucun engagement ayant valeur juridique à l'occasion de sa participation.

Elle a rejeté un second amendement des mêmes auteurs ajoutant deux considérants à la proposition de résolution relatifs à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes qu'elle a jugés à la fois imprécis et partiellement satisfaits.

La commission a ensuite examiné les amendements **aux conclusions de la commission sur la proposition de résolution n° 258** (1995-1996) de M. Jacques Genton et sur la proposition de résolution n° 307 (1995-1996) de M. Guy Fischer, sur la proposition de règlement du Conseil modifiant en faveur des **travailleurs en chô-**

mage le règlement relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement fixant les modalités d'application du règlement (n° E-582), et sur la proposition de règlement du Conseil modifiant en faveur des **titulaires de prestations de préretraite** le règlement relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement fixant les modalités d'application du règlement (n° E-583). (figurant en annexe du rapport n° 312 de **M. Louis Souvet**).

Après un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Guy Fischer, Louis Souvet, rapporteur, et Charles Metzinger**, la commission a rejeté un amendement de M. Guy Fischer tendant à proposer, sous réserve de sa modification, l'adoption de la proposition de règlement relatif aux travailleurs au chômage à la recherche d'un emploi, dans la mesure où cette proposition était contraire à sa propre position.

La commission a ensuite procédé à l'**examen en deuxième lecture du rapport de M. Louis Souvet** sur la **proposition de loi n° 301 (1995-1996)**, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, tendant à favoriser l'expérimentation relative à **l'aménagement et à la réduction du temps de travail** et modifiant l'article 39 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

M. Louis Souvet, rapporteur, a tout d'abord observé que la proposition de loi revenait en deuxième lecture presque dans les mêmes termes qu'en première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant tenu aucun compte des positions du Sénat.

Il a rappelé qu'elle visait à assouplir le dispositif de l'article 39 de la loi quinquennale instituant sur un " amé-

nagement-réduction " du temps de travail en contrepartie d'embauches et que la commission avait manifesté certaines réserves sur cette proposition de loi, au point de la modifier en profondeur.

M. Louis Souvet, rapporteur, a alors énuméré les divergences entre les deux Assemblées : 10 % de réduction de la durée initiale de travail pour le Sénat, 15 % pour l'Assemblée nationale, pourcentage d'embauches de 5 % de l'effectif initial pour le Sénat, de 10 % pour l'Assemblée ; modulation du taux d'exonération de charges sociales entre 30 et 50 % pour la première année et 20 et 30 % les années suivantes pour le Sénat ; taux fixe de 50 % la première année et de 30 % les années suivantes pour l'Assemblée nationale.

Le Sénat souhaitait en outre que ce dispositif s'accompagne d'une réduction des salaires, l'Assemblée nationale préférant laisser une telle initiative aux partenaires sociaux. Enfin, le Sénat avait prévu une durée d'exonération de cinq ans, alors que l'Assemblée nationale avait opté pour une durée de dix ans.

Le rapporteur a alors indiqué que pour tenter d'aplanir ces divergences, les présidents Jean-Pierre Fourcade et Gilles de Robien avaient pris l'initiative de provoquer une réunion avec les rapporteurs et plusieurs de leurs collègues sénateurs et députés pour tenter de dégager une position commune.

Ce groupe de travail, après avoir constaté la nécessité d'une intervention législative, a trouvé un accord sur les bases suivantes : 10 % de réduction de temps de travail, 10 % d'augmentation des effectifs, pas d'augmentation de la masse salariale, maintien du nouvel effectif pendant deux ans et poursuite du droit à exonération pendant encore cinq ans, les taux de l'exonération étant fixés à 40 % la première année et 30 % les années suivantes.

M. Louis Souvet, rapporteur, a toutefois précisé que ses propositions d'amendements dépassaient le cadre de cet accord, d'une part pour tenir compte des incidences

financières du dispositif telles qu'elles apparaissaient après simulation des effets sur sept ans, d'autre part, pour tenir compte d'informations d'origine gouvernementale relatives à l'état des négociations de branche en cours sur l'aménagement du temps de travail. De nombreux projets d'accord écartent, par exemple, la notion d'annualisation pour s'en tenir à des modulations plus souples.

Par ailleurs, il semblerait souhaitable de permettre au dispositif de s'appliquer hors accord d'entreprise à condition qu'il existe un accord de branche, afin de tenir compte des nombreuses entreprises qui n'ont pas de délégués syndicaux.

Enfin, un problème se pose à propos du cumul des exonérations de charges sociales prévues dans le présent texte avec celles portant sur les bas salaires, dans la mesure où le total peut dépasser, ainsi que l'a montré la mise en oeuvre des aides au secteur textile, 100 % des charges sociales patronales. Plutôt qu'un écrêtement des exonérations, difficile à mettre en oeuvre, la solution consisterait à permettre l'imputation du montant total des exonérations sur l'ensemble des cotisations sociales patronales.

Le rapporteur a alors indiqué que ces informations l'avaient conduit à proposer une série d'amendements complétant l'accord du groupe de travail Assemblée nationale - Sénat.

Il a ensuite présenté les simulations des coûts financiers de ce dispositif réalisées à partir des critères retenus par le groupe de travail, ainsi que sur une hypothèse de 15 % de réduction du temps de travail, 15 % d'embauche, 50 % d'exonération de charges sociales la première année et 40 % les années suivantes ; cette hypothèse reprend certaines préoccupations des députés et se rapproche du dispositif de modulation adopté par le Sénat en première lecture. De ces simulations, il ressort notamment que l'hypothèse " 15-15-50-40 " reste acceptable pour l'entreprise dès lors que le salaire d'embauche est inférieur au

salaire moyen de l'effectif initial. En conséquence, le rapporteur a annoncé un amendement permettant aux partenaires sociaux de choisir entre cette formule et la formule retenue par le groupe de travail (" 10-10-40-30 ").

Il a également indiqué que, dans la mesure où la masse salariale ne variait pas dans des proportions notables, il lui paraissait préférable de ne plus poser d'obligation de maintien du niveau de cette masse salariale ou de réduction de salaire et qu'il appartiendrait aux partenaires sociaux de se prononcer sur cette question.

M. Louis Souvet, rapporteur, a ensuite exposé les coûts de ce dispositif pour le budget de l'Etat dans différentes hypothèses. Il a indiqué que le coût annuel de chaque emploi créé oscillait entre 105.652 francs et 161.040 francs, coût correspondant sensiblement à celui d'un chômeur.

Il a cependant observé que ces coûts pouvaient augmenter de façon importante au cas où les emplois créés ne seraient pas maintenus pendant les sept ans. C'est pourquoi il a proposé un dispositif de suppression progressive de l'exonération au cas où les emplois nouvellement créés seraient supprimés.

Enfin, il a précisé que les amendements qu'il proposait ne portaient que sur les articles premier et premier bis ; les autres articles modifiés par l'Assemblée nationale, dans un but de coordination, pouvant être adoptés sans modification.

M. Jean Chérioux, jugeant intéressantes les simulations de coût, a souhaité savoir si les cotisations payées sur les créations d'emplois avaient été prises en compte dans le coût public, ce que lui a confirmé le rapporteur.

M. André Jourdain a observé que ce dispositif allait renchérir de façon importante les coûts de production de l'entreprise et s'est interrogé sur son applicabilité.

M. Louis Souvet, rapporteur, a rappelé que les auteurs de la proposition de loi escomptaient de ce disposi-

tif des gains de productivité afin de compenser les heures de travail supprimées.

M. Charles Metzinger s'est inquiété de la disparition du caractère expérimental du dispositif et a indiqué que les modifications proposées à la suite du compromis élaboré par le groupe de travail supposeraient que l'on prenne le temps de les étudier. Il a également considéré que cette proposition de loi arrivait trop tôt alors que les partenaires sociaux étaient en cours de négociations.

M. Louis Souvet, rapporteur, a précisé que le caractère expérimental de l'article 39 de la loi quinquennale avait été supprimé par les députés et que le groupe de travail avait maintenu cette suppression, mais que l'article 3 de la proposition de loi prévoyait un bilan du dispositif après deux ans. Il a également rappelé que les négociations en cours semblaient s'enliser, alors que les entreprises étaient fortement demanderesse d'incitations à la réduction du temps de travail.

M. Guy Fischer s'est inquiété de voir les emplois créés dans ces conditions consommer plus de richesse qu'ils n'en produisaient, ce qui n'était sans doute pas opportun au moment où certains songent à remettre en cause les aides à l'emploi. Pour lui, la proposition de loi s'appuie sur un constat d'échec en matière de lutte contre le chômage, et il considère qu'elle ne résoudra en aucune façon ce problème. Il s'y est donc déclaré opposé.

M. Louis Souvet, rapporteur, a rappelé que, pour évaluer le coût réel de ces créations d'emplois, il fallait prendre en considération, d'un côté, les effets négatifs induits du chômage et, de l'autre, ceux positifs d'une reprise d'emplois.

M. Serge Franchis s'est félicité de la précision du dispositif proposé et de la réintroduction de la modulation de l'exonération en fonction des efforts de l'entreprise en matière d'emplois. Pour lui, ce texte permettra de sortir les négociations de l'enlisement. Puis, constatant que l'effort de l'Etat était considérable, il a souhaité que les

entreprises, d'une part, et les salariés, d'autre part, fassent eux-mêmes des efforts pour favoriser la création d'emplois et lutter ainsi contre les risques de fracture sociale.

M. Jean Madelain, soulignant l'intérêt des simulations chiffrées, a rappelé que ce texte favoriserait une relance des négociations d'autant plus nécessaire que la réduction du temps de travail, accompagnée d'embauches, constituait l'une des rares solutions encore envisageables au problème du chômage.

M. Louis Souvet, rapporteur, a rappelé qu'il convenait cependant d'avancer dans cette voie avec prudence pour ne pas mettre les entreprises et l'économie en difficulté.

La commission a alors procédé à l'examen des articles et des amendements suggérés par le rapporteur.

A l'article premier (exonération des cotisations sociales patronales en contrepartie d'une réduction collective du temps de travail et d'embauches), la commission a adopté sept amendements.

Le premier, sur lequel **M. Charles Metzinger** a manifesté un accord de principe, vise à reprendre les conclusions du groupe de travail Assemblée nationale-Sénat, à instaurer une alternative : accord de branches ou accord d'entreprises et à supprimer la référence obligatoire à l'annualisation du temps de travail.

Le deuxième amendement permet, d'une part, le cumul des exonérations et le report des excédents sur le total des cotisations sociales patronales, d'autre part, fixe les taux d'exonération de cotisations sociales patronales à 40 % la première année, et à 30 % les années suivantes.

Le troisième amendement abaisse la durée de l'exonération de 10 à 7 ans, **M. Jean Madelain** jugeant cette disposition essentielle et **M. André Jourdain** considérant la durée de 7 ans encore trop importante.

Le quatrième amendement offre aux partenaires sociaux une alternative en proposant des taux d'exonération de 50 % la première année, et de 40 % les années suivantes, en cas de réduction de la durée collective du travail de 15 % et d'augmentation de l'effectif également de 15 %. **M. Charles Metzinger** s'est inquiété de voir, à cette occasion, députés et sénateurs négocier à la place des partenaires sociaux.

Le cinquième amendement ramène de 3 ans à 2 ans la durée de l'obligation de maintenir le nouvel effectif.

Le sixième amendement prévoit un dispositif de suppression progressive de l'exonération au cas où le nouvel effectif ne serait pas maintenu, **M. André Jourdain** jugeant cette disposition essentielle.

Le septième amendement est de coordination.

La commission a alors adopté cet article ainsi modifié.

A l'article premier bis (exonération des cotisations sociales patronales en cas de réduction collective du temps de travail destinée à éviter des licenciements économiques), la commission a adopté un amendement destiné à permettre le cumul des différentes exonérations de charges sociales et de fixer les taux de réduction du temps de travail et de charges sociales dans la loi plutôt que dans un décret.

Cet article a donné lieu à un large débat.

M. Charles Metzinger s'est inquiété des effets d'aubaine que pouvait susciter ce dispositif destiné à éviter des licenciements.

M. Louis Souvet, rapporteur, a rappelé qu'il ne pouvait être mis en oeuvre que dans le cadre d'une convention conclue avec l'Etat, ce qui constituait une garantie.

Mme Joëlle Dusseau s'est déclarée réticente, dans la mesure où l'article risquait de faire passer au second plan le dispositif d'annualisation-réduction du temps de travail accompagnée d'embauches, objet essentiel de la proposition de loi.

M. Jean Madelain a considéré que les difficultés économiques d'une entreprise se mesureraient d'une façon objective et que l'inspection du travail était là pour veiller à ce que les aides de l'Etat ne soient pas détournées de leurs objectifs. Pour sa part, il a considéré que le dispositif proposé pouvait constituer un remède efficace aux licenciements. Il a également précisé que le Gouvernement, en proposant cette mesure, pensait aux difficultés du secteur de l'armement.

M. Louis Souvet, rapporteur, a rappelé que les chefs d'entreprise vivaient mal, en général, les difficultés de leur entreprise ; ils ne les évoqueraient donc pas si elles n'étaient pas réelles.

M. Roland Huguet a rappelé que les directions départementales du travail et de l'emploi manquaient d'effectifs et ne pouvaient contrôler toutes les entreprises. Les risques de détournement des aides étaient donc réels.

La commission a alors adopté cet article, **M. Charles Metzinger** se prononçant contre.

Elle a ensuite adopté les articles 2 (cumul des exonérations), 3 (bilan) et 4 bis (dispositions transitoires) sans modification.

Puis, elle a adopté un amendement modifiant l'intitulé de la proposition de loi pour tenir compte des ajouts successifs au texte.

Enfin, après intervention de **M. André Jourdain**, déclarant accepter le texte avec circonspection, la commission a **adopté l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.**

FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 14 mai 1996 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, et de M. Adrien Gouteyron, président de la commission des affaires culturelles. Au cours d'une première séance tenue conjointement avec la commission des affaires culturelles, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Pierre Elkabbach, président directeur général de France Télévision. Le compte-rendu de cette audition figure à la rubrique «affaires culturelles».

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition des principaux instituts de prévision économique.

M. Alain Chappert, chef du département de la conjoncture à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), a rappelé que le ralentissement économique en 1995 avait surpris par son ampleur ce qui confirmait la tendance à une plus forte réactivité de l'économie française que par le passé. Il a expliqué que, dans un contexte d'atonie générale de la croissance, la France avait pâti de facteurs spécifiques :

- le ralentissement de la consommation sous l'effet de l'inflexion de la création d'emplois et des incertitudes sur les politiques de redressement des comptes publics ;
- les mouvements sociaux de fin d'année.

Il a estimé, que le début de l'année 1996 délivrait des messages contrastés avec une bonne tenue du côté de la demande mais une offre encore très hésitante :

- la consommation a connu une forte progression au premier trimestre + 5 %- même si elle s'est infléchie au mois de mars - - 1,2 %- et dégage ainsi un acquis de croissance de 3 % pour l'année 1996 malgré une stabilisation

du pouvoir d'achat des ménages et grâce, sans doute, à la baisse des taux d'intérêt et aux mesures fiscales concernant l'épargne ;

- le taux de croissance de l'investissement se maintient sur une tendance haussière ;

- cependant, la production, malgré une amélioration des anticipations des entreprises, demeure atone comme l'attestent l'activité dans le bâtiment et le recul de l'indice de la production industrielle au mois de février qui traduit un phénomène persistant de résorption des stocks.

Conséquence de ces évolutions, les perspectives en matière d'emplois sont donc maussades pour l'année en cours.

Il a estimé qu'au total, un certain optimisme justifié quant à l'évolution de l'économie française ne devait pas dissimuler la dégradation du contexte en Europe que pourraient toutefois contrecarrer le dynamisme des économies extra-européennes et un environnement financier nettement plus stimulant que l'an dernier.

M. Jean-Philippe Cotis, sous-directeur pour les synthèses macro-économiques et financières à la Direction de la Prévision, a alors présenté la synthèse comparative des prévisions du Gouvernement et des instituts de prévision pour 1997.

Il a d'abord rappelé la convergence entre les prévisions économiques, tout en reconnaissant qu'un écart subsistait en matière de finances publiques.

Pour expliquer que le ralentissement de 1995 avait été plus accusé que prévu, il a fait valoir que, malgré de bons fondamentaux et une croissance dynamique de la masse salariale, les prévisions en France et en Allemagne avaient été déjouées pour des raisons proches :

- le durcissement des conditions monétaires qui, via l'appréciation du mark, avait surtout affecté l'Allemagne ;

- une dégradation rapide du climat de confiance des ménages induite en Allemagne, par la survenance d'une

reprise pauvre en emplois et, en France, par les incertitudes relatives au redressement des finances publiques.

Il a alors jugé que le scénario de croissance pour 1996 n'avait guère été révisé, l'écart entre les prévisions initiales et celles désormais connues s'expliquant par le ralentissement de 1995.

S'agissant des perspectives pour 1997, il a indiqué que :

- l'environnement deviendrait plus favorable du point de vue monétaire et de l'activité économique à l'étranger ;

- la demande des entreprises s'accroîtrait, comme le corroborent les enquêtes relatives à l'investissement industriel, pour rattraper un retard accumulé en ce domaine entre 1990 et 1994 de l'ordre de 40 % ;

- la demande des ménages progresserait modérément, l'inflexion de l'augmentation du pouvoir d'achat du salaire par tête étant compensée par celle du taux d'épargne des ménages ;

- le nombre des emplois serait stable en 1996 mais s'accroîtrait de 200.000 unités en 1997.

M. Patrick Artus, directeur du service des études économiques de la Caisse des dépôts et consignations a souligné qu'une source majeure d'incertitude provenait de la situation de l'économie allemande et de l'ambiguïté des effets de la croissance américaine, positive en termes de demande adressée à notre pays, mais lourde de risques pour les évolutions monétaires et financières.

Il a ajouté que l'effet de la réduction des taux d'intérêt sur l'épargne et la substitution à une hausse de l'épargne publique d'une baisse de l'épargne privée étaient encore incertains.

Il a indiqué que, de ce point de vue, le premier trimestre de l'année ne laissait pas apparaître de phénomène net de dégonflement de l'épargne.

M. Jean-Paul Betbèze, responsable du service des études du Crédit Lyonnais a alors fait les observations suivantes :

- le contexte politique aux Etats-Unis pourrait se traduire par une hausse des taux d'intérêt dans ce pays qui devrait elle-même entraîner une appréciation du dollar ;
- l'évolution des crédits et des dépôts continue d'enregistrer les effets d'un comportement financier prudent des entreprises ;
- la baisse des taux à court terme a bien «mordu» sur les conditions de financement de l'économie ;
- des marges existent encore pour infléchir les taux en France.

M. Michel Didier, président de Rexecode, a rappelé que son institut avait manifesté un grand scepticisme quant aux perspectives de croissance en 1996 et que cette prudence avait été justifiée par les faits.

Puis, il a jugé que le contexte général était celui d'une reprise économique lente et bridée.

Il a fait observer que, le solde financier des entreprises avait évolué de façon beaucoup moins favorable que prévu et que la capacité de financement des entreprises -40 milliards de francs- devait être comparée avec les 4.500 milliards de francs d'endettement financier supportés par celles-ci.

Estimant que la situation avait cessé de se dégrader il a considéré qu'il était prématuré de conclure à une reprise de l'activité économique.

M. Jean-Paul Fitoussi, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), a considéré que le consensus des prévisionnistes traduisait l'absence de raisons d'espérer, la reprise économique s'annonçant molle. Il a jugé qu'il n'y avait pas de trésor caché de la croissance et que l'histoire ne révélait pas d'expérience de rebond économique sans hausse des salaires. Evoquant l'environnement international de l'éco-

nomie française, il a souligné les effets ambigus de la conjoncture allemande dont le ralentissement, dommageable à l'essor de la demande adressée à la France, pourrait offrir des perspectives de détente financière.

Rappelant que la croissance française du début des années 1990 avait été la plus faible enregistrée par notre pays depuis les années trente, il s'est inquiété de ce que la baisse des taux d'intérêt, tardivement enclenchée, s'accompagnait d'un rationnement du crédit aux petites et moyennes entreprises. Il a en outre estimé que les prévisions économiques n'intégraient sans doute pas entièrement l'ensemble des effets du surcroît probable de restrictivité budgétaire.

M. Philippe Sigogne, responsable du département de la conjoncture à l'Observatoire français des conjonctures économiques a jugé qu'il existait actuellement une vraie question allemande, stratégique du point de vue des perspectives en matière de monnaie unique, liée au niveau de la parité du mark nettement surévaluée.

M. Christian de Perthuis, directeur du département des prévisions et analyses macro-économiques au bureau d'information et de prévision économiques (BIPE), a tout d'abord souligné le risque représenté par la combinaison d'une baisse de l'activité en Allemagne, principal marché à l'exportation de la France, et d'une forte reprise de l'activité économique aux Etats-Unis, engendrant une hausse des taux d'intérêt. Toutefois, les prévisions du BIPE écartent ce risque et incorporent un simple sursaut de l'activité économique aux Etats-Unis s'achevant en ralentissement en fin d'année.

Il a ensuite expliqué les mécanismes par lesquels le deustchemark , de monnaie forte, était devenue aujourd'hui une monnaie surévaluée. L'existence de très importants différentiels d'inflation entre les pays européens au début des années 1980, l'Allemagne jouissant elle-même d'un taux modéré de hausse des prix, permettait, en effet de pallier les conséquences d'une réévaluation

tion de la monnaie allemande. Or, ce levier a progressivement disparu sous la pression de l'ouverture des marchés financiers et de la mise en concurrence des économies.

S'agissant des perspectives en matière de comportement des ménages et d'évolution des taux d'épargne, **M. Christian de Perthuis** a fait part d'analyses qui n'indiquent pas une reprise, dans l'immédiat, du crédit à la consommation. Il a cependant nuancé ces propos en précisant que plusieurs indices auguraient d'un rebond assez important dans le secteur de la construction de logements en 1997.

Concluant son intervention, il a souhaité rappeler que l'existence d'une capacité d'investissement des entreprises n'impliquait pas la concrétisation d'une décision d'investissement. En outre, a-t-il souligné, lorsque la décision d'investir est prise, les grands groupes industriels français ont tendance, à l'heure actuelle, à privilégier le développement à l'étranger plutôt que sur le territoire national.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a alors interrogé les intervenants. Il leur a demandé :

- si l'inflexion du taux d'épargne des ménages était une hypothèse robuste et quelles seraient les conséquences économiques si elle ne se produisait pas,

- quels seraient les effets pour la France d'une croissance nulle en Allemagne,

- si la réduction des taux d'intérêt à court terme avait été suffisamment répercutée dans les conditions de financement offertes aux agents économiques,

- et quelles explications l'on pouvait donner au phénomène d'enrichissement de la croissance en emplois.

M. Patrick Artus, directeur du service des études économiques de la Caisse des dépôts et consignations, a considéré que l'enrichissement de la croissance en emplois pouvait être directement relié à la baisse du coût du travail peu qualifié acquise moyennant des dispositifs sans doute perfectibles du fait des effets de seuil provo-

qués par eux et que ce phénomène concernait pour l'essentiel le secteur des services.

M. Michel Didier, président de Rexecode, a jugé que la réorganisation de la politique de l'emploi devrait dans un premier temps s'attacher à simplifier les régimes d'aides. Il a rappelé que la croissance du nombre d'emplois en 1995 avait été due pour moitié à l'emploi non marchand et pour un quart à la progression des emplois aidés ce qui n'était pas une performance satisfaisante en particulier du fait de son coût pour les finances publiques.

M. Jean-Paul Betbèze, responsable du service des études du Crédit Lyonnais, a estimé que la répercussion de la baisse des taux par le système financier avait été réalisée dans toute la mesure compatible avec la réglementation des pratiques de vente à perte. A ce sujet, il a rappelé les problèmes posés aux banques françaises par les modes de tarification bancaire et que leur rentabilité moyenne était tout juste égale au quart de la rentabilité normale dans le secteur.

M. Jean-Philippe Cotis, sous-directeur à la Direction de la Prévision, a souligné que, si une croissance nulle en Allemagne aurait des effets mécaniques sensibles sur l'activité en France, elle s'accompagnerait d'évolutions des taux d'intérêt et de change qui pourraient les compenser. Jugeant que le coût du travail peu qualifié était en France très supérieur à la moyenne européenne, il a estimé que la baisse des charges sociales ne faisait que corriger cet excès si bien qu'on ne pouvait en toute rigueur la qualifier d'aide à l'emploi.

M. Alain Chappert, chef du département de la conjoncture à l'INSEE, a rappelé que le phénomène d'enrichissement de la croissance en emplois était récent et qu'il fallait en affiner l'analyse pour en apprécier la signification. Il a précisé que la révision à la baisse des capacités de financement des entreprises provenait non d'une révision à la baisse de leur épargne, mais d'une cor-

rection à la hausse de leurs investissements et du niveau de leurs stocks.

M. Patrick Artus, directeur du service des études économiques de la Caisse des dépôts et consignations, a souligné que la variation des taux d'épargne des ménages répondait de leur part davantage à un comportement d'emprunteur qu'à un comportement de créancier.

Un large débat s'est alors instauré.

M. René Ballayer a souhaité savoir si les difficultés rencontrées par l'économie allemande étaient de nature à remettre en cause les perspectives d'unification monétaire en Europe et quel était le sentiment des intervenants sur les effets économiques de cette unification.

M. Jean-Paul Fitoussi, président de l'OFCE, a considéré que l'aversion des allemands pour la dépréciation de leur monnaie pouvait être considérée comme une sérieuse garantie pour le processus d'unification monétaire. Il a estimé par ailleurs que le sens commun commandait d'imaginer que les décisions en la matière seraient prises sur la base d'une appréciation politique.

M. Jean-Paul Betbèze, responsable du service des études du Crédit Lyonnais, a considéré que les marchés financiers avaient d'ores et déjà intégré cette dernière donnée.

M. Michel Didier, président de Rexecode, a souligné l'ambiguïté du concept de convergence rappelant qu'au-delà des performances de chacun au regard des critères du traité d'union monétaire, il fallait considérer le chemin parcouru sur la voie d'un rapprochement économique entre les différents pays et que de ce point de vue beaucoup avait été fait.

M. Jean-Philippe Cotis, sous-directeur à la Direction de la prévision, a indiqué que le système de change que nous connaissons, intermédiaire entre un système de monnaie unique et un système de changes flexibles, avait démontré ses limites.

M. Christian de Perthuis, directeur au BIPE, a estimé que les réflexions devraient désormais porter par priorité sur les actions budgétaires à promouvoir en régime de monnaie unique.

M. Patrick Artus, directeur du service des études économiques de la Caisse des dépôts et consignations, a considéré qu'on pouvait attendre de la création d'une monnaie unique la mise en oeuvre d'une politique monétaire relativement accommodante mais que subsisteraient les problèmes posés par la coordination des autres politiques économiques que sont les politiques sociale et salariale. Il a insisté sur l'importance de définir des parités d'entrée en monnaie unique adaptées sans quoi les effets sur les appareils industriels pourraient être très défavorables.

M. Roland du Luart a relevé le pessimisme des intervenants et s'est demandé si celui-ci ne serait pas accru si chacun d'entre eux tirait toutes les conséquences du nécessaire assainissement des finances publiques.

M. Jean-Philippe Cotis, sous-directeur à la Direction de la prévision, a voulu tempérer l'impression pessimiste donnée par les prévisions économiques en soulignant qu'elles étaient compatibles avec une croissance en glissement proche de 2,5 % en 1996.

M. Michel Didier, président de Rexecode, a rappelé que les pays développés étaient confrontés à un problème collectif, l'écart entre leur croissance effective et leur croissance potentielle, et a indiqué que si ce nouveau régime de croissance devait persister cela renforcerait la nécessité d'un aménagement des finances publiques dans ces pays.

M. Jean-Philippe Cotis, sous-directeur à la Direction de la prévision, a alors souligné qu'il existait deux façons de considérer les effets d'une réduction du déficit public :

- l'une, keynésienne, associant la baisse des déficits à un repli de l'activité, au terme de laquelle certains

modèles parviennent à la conclusion qu'une baisse du déficit égale à deux points du produit intérieur brut amène une inflexion de l'activité de 0,75 point de cette même grandeur ;

- l'autre qui démontre que l'augmentation du déficit public entre 1990 et 1994 s'est traduite par un relèvement du taux d'épargne privée et amène à poser la question des incidences d'un défaut d'assainissement des comptes publics sur les taux d'intérêt.

M. Joël Bourdin a considéré que nos problèmes économiques avaient une composante monétaire importante et s'est demandé s'il n'y avait pas une alternative conduisant à un dosage plus équilibré des politiques monétaire et budgétaire.

M. Jean-Paul Fitoussi, président de l'OFCE, a jugé que la réduction des déficits publics était justifiée mais que la question était, en effet, celle de savoir comment y parvenir aux moindres coûts pour l'économie.

M. Alain Richard a souligné le fait qu'il y avait été frappé, lors de la dernière audition par la commission des instituts de conjoncture, par le consensus qui s'était dégagé sur le constat d'une dégradation de la compétitivité extrême de l'économie française.

M. Alain Chappert, chef de département à l'INSEE, a confirmé l'existence de ce problème de compétitivité qui s'est traduit par des pertes de marché à l'exportation. Il a ajouté que, curieusement, cette évolution n'avait pas été clairement perçue par les entreprises concernées.

M. Patrick Artus, directeur du service des études économiques de la Caisse des dépôts et consignations, a insisté sur la rupture fondamentale que représente la persistance de taux d'intérêt réels supérieurs au rythme de la croissance.

En second lieu, il a fait observer qu'en certaines circonstances la réduction du déficit budgétaire était un accé-

lérateur de croissance : le rétablissement des finances publiques est obtenu par une réduction de la dépense, sans majoration des recettes, et la confiance manifestée par le contribuable permet d'éviter la constitution d'une épargne de précaution. La France doit respecter ce schéma si elle ne veut pas subir une violente récession en 1997.

Il a ajouté qu'il fallait distinguer les déficits cycliques et les déficits structurels. Réduire les premiers, qui ne constituent pas un frein à la croissance, serait une erreur. En revanche, les seconds, doivent être combattus.

M. Christian Poncelet, président, rappelant que certains préconisaient une hausse des salaires pour relancer l'économie mais que l'explication apportée à la situation délicate de l'économie allemande résidait précisément dans l'excès de croissance des salaires en Allemagne, a demandé aux intervenants leur sentiment sur ce paradoxe.

M. Jean-Philippe Cotis, sous-directeur à la Direction de la prévision, a estimé qu'il était difficile de fixer une allure donnée à l'évolution des salaires dans un pays. Puis, il a rappelé que si, sur moyenne période, la masse salariale avait augmenté dans des proportions identiques aux Etats-Unis, en Allemagne et en France, la répartition de cette croissance avait été très différente selon les pays. Consacrée à la création de nouveaux emplois aux Etats-Unis, elle avait débouché en Allemagne sur un partage par moitié entre le salaire individuel et de nouveaux emplois et, en France, essentiellement sur une augmentation du salaire par tête qui avait dû ensuite être largement amputée par des prélèvements nouveaux.

M. Jean-Paul Fitoussi, président de l'OFCE, a tout d'abord souhaité indiquer que les exemples étrangers d'ajustement des finances publiques réussis -l'Irlande, la Suède et le Danemark- n'étaient pas entièrement convaincants, car ils s'étaient souvent accompagnés de dévaluations et ils concernaient des économies largement ouvertes sur l'extérieur pour lesquelles le raisonnement sur les

effets économiques d'une réduction des déficits doit être particulier.

Rappelant que l'assouplissement de la politique monétaire n'avait, jusqu'à présent, pas apporté d'effets réellement significatifs et que la politique budgétaire avait une orientation restrictive, il a considéré qu'additionner à cela une politique salariale rigoureuse ne pouvait conduire qu'à un défaut de perspective de croissance. Il a estimé qu'il faudrait desserrer les politiques monétaire et salariale.

M. Christian de Perthuis, directeur au BIPE, a jugé qu'il existait un dilemme entre l'augmentation des salaires et la diminution indispensable des coûts salariaux. Il a considéré que la politique salariale devait rester le choix des entreprises mais que l'évolution du pouvoir d'achat des ménages résultant, elle, d'une série d'enchaînements faisant jouer les phénomènes de redistribution, c'était sur cet aspect qu'il fallait agir.

Enfin, il a souligné que l'analyse selon laquelle il faudrait distinguer déficit public structurel et déficit public conjoncturel devait être complétée par la considération selon laquelle tout déficit conjoncturel devenait, compte tenu de l'état des finances publiques, un déficit structurel.

M. Alain Lambert, rapporteur général, s'est alors demandé si la gestion des finances publiques ne butait pas, en France, non seulement sur des réalités conjoncturelles mais aussi sur de rigidités structurelles particulières à notre pays. Il s'est par ailleurs interrogé sur la pertinence de l'effet d'éviction, évoqué ces derniers temps, opéré par l'emploi public au détriment de l'emploi privé et sur les opportunités offertes par une gestion active de la dette publique.

M. Jean-Philippe Cotis, sous-directeur à la Direction de la prévision, a estimé que la technique budgétaire traditionnellement pratiquée par la France n'avait guère été adaptée au caractère de plus en plus cyclique de l'activité économique, comme le démontrait l'expérience des années 1988 à 1990 où les suppléments de

recettes provenant de la croissance avaient servi à financer des dépenses publiques sans considération du déficit.

M. Jean-Paul Betbèze, responsable du service des études du Crédit Lyonnais, estimant que notre pays se caractérisait en général par un défaut de stratégie, ce que démontrait assez les conditions dans lesquelles était préparée son entrée dans la monnaie unique, a vivement souhaité l'instauration d'une gestion plus active de la dette publique qui passerait, en particulier, par un raccourcissement du terme des émissions.

M. Michel Didier, président de Rexecode, a considéré que le financement de l'emploi public faisait peser un poids très lourd sur le secteur privé et, en particulier, sur le secteur industriel confronté à une intense concurrence mondiale.

Il a ajouté que, pour réduire les dépenses publiques, il fallait orienter les décisions à partir de l'évaluation des effets économiques de chacune d'entre elles, mais qu'il fallait également renforcer la réflexion autour des effets d'allocation économique des finances publiques qu'avait eu trop souvent tendance à occulter l'analyse de leurs effets de stabilisation.

Il a estimé que la question primordiale était d'apprécier la productivité comparée de la dépense selon les secteurs où elle intervient.

M. Jean-Paul Fitoussi, président de l'OFCE, a jugé qu'en période de déficit d'emplois le problème à résoudre était celui de l'augmentation du volume d'emplois et que la suppression des emplois publics n'était pas a priori une garantie de réussite.

Il a souscrit à l'analyse selon laquelle la dépense publique devait être jugée à l'aune de sa capacité à dégager de fortes externalités pour l'économie et qu'il serait par conséquent peu avisé de pratiquer une réduction homogène des dépenses de chaque administration.

Il a cependant considéré que la ligne de partage ne pouvait passer en la matière entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'infrastructure. Il a, en particulier, rappelé que si ces dernières se traduisaient immédiatement par un gonflement du chiffre d'affaires des entreprises, leurs effets économiques n'étaient pas nécessairement supérieurs à terme aux effets de certaines dépenses de fonctionnement, citant l'exemple des dépenses de formation.

M. Christian Poncelet, président, s'est alors interrogé sur les mesures à mettre en oeuvre dans l'hypothèse où tous les pays de l'Union européenne n'adopteraient pas la future monnaie unique.

M. Patrick Artus, directeur du service des études économiques de la Caisse des dépôts et consignations, a répondu en distinguant le cas des pays manifestant la volonté d'entrer en monnaie unique de celui des pays réticents à cette perspective.

Il a considéré que pour les premiers une solution serait de confier leur politique monétaire à la Banque Centrale Européenne dans la période intermédiaire et que, pour les autres, des pénalités devraient leur être appliquées si leur comportement monétaire perturbait le fonctionnement du marché unique.

Mercredi 15 mai 1995 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a, tout d'abord, procédé à l'examen du **rapport d'information de M. Alain Lambert, rapporteur général**, en vue du **débat d'orientation budgétaire pour 1997**.

A titre liminaire, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a rappelé que le Gouvernement avait déjà accepté de tenir un débat d'orientation au Parlement au printemps 1990, mais que la discussion avait davantage porté sur l'analyse de la situation et de la politique économiques que sur les orientations budgétaires elles-mêmes. Il a estimé que l'exercice aujourd'hui proposé était diffé-

rent. Le Gouvernement demande cette fois en effet au Parlement d'apporter son soutien à la réduction programmée des déficits publics et esquisse le volume et les orientations des économies budgétaires pour 1997.

Le rapporteur général a exprimé le souhait que le Sénat soit au rendez-vous pour valider des hypothèses -si celles-ci lui paraissent prudentes- mais aussi pour poser au Gouvernement les questions indispensables à la bonne compréhension des enjeux.

Présentant les hypothèses de croissance retenues par le Gouvernement, il a indiqué qu'un regard rétrospectif sur l'exercice 1995 révélait un essoufflement de la croissance, la consommation des ménages n'ayant pas tenu ses promesses et les flux d'investissement restant largement en-deçà des prévisions. Pour 1996, la prévision du Gouvernement est désormais arrêtée à + 1,3 %, compte tenu d'une accélération attendue de l'investissement et d'une bonne tenue de la consommation et des exportations. En 1997, la croissance s'accélérerait et atteindrait + 2,8 %, en raison d'une nouvelle amplification de l'investissement, d'un comportement de restockage des entreprises et d'une légère augmentation de la consommation des ménages.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a souhaité toutefois nuancer ces perspectives en soulignant les incertitudes du scénario envisagé par le Gouvernement. En premier lieu, la croissance allemande devrait être particulièrement faible en 1996. Ensuite, le Gouvernement retient un objectif de déficits ramenés à 3 % du produit intérieur brut, alors que le consensus des prévisionnistes estime le niveau des déficits à 3,8 %. Enfin, rien ne peut garantir que les ménages puiseront dans leur épargne afin de pouvoir consommer davantage et que les entreprises chercheront à combler leur retard en matière d'investissements. Le rapporteur général a en conséquence privilégié l'hypothèse d'une croissance encore très modérée l'année prochaine.

Après l'analyse de la conjoncture, il a présenté les hypothèses relatives à l'équilibre du budget pour 1997, en rappelant, tout d'abord que la réduction des déficits correspondait évidemment aux obligations nées du Traité de Maastricht, mais répondait également à un impératif de souveraineté nationale. De ce point de vue, la réduction des déficits publics à 3 % du PIB l'année prochaine doit devenir une donnée et non plus une simple hypothèse.

Le rapporteur général a ensuite indiqué que s'agissant des recettes, le Gouvernement retenait pour 1997 un montant de 1.300 milliards de francs, soit une progression modérée par rapport à 1996. En effet, des moins-values sont attendues sur l'exercice en cours par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale : 27 milliards de francs pour la taxe à la valeur ajoutée, et environ 2 milliards de francs pour l'impôt sur le revenu. Les prévisions sont plus optimistes en matière d'impôt sur les sociétés, du fait des mesures fiscales récentes, du redressement de la demande, et de l'arrivée à son terme du phénomène de provisionnement observé dans les grandes entreprises. Enfin, les ressources non fiscales qui se sont élevées à 163,7 milliards de francs en 1995, en sollicitant notamment un prélèvement de 15 milliards de francs sur la caisse des dépôts et de 18,5 milliards de francs sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne, ne pourront sans doute pas être renouvelées au même niveau en 1996 ni en 1997.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a estimé qu'en conséquence le niveau de 1.300 milliards de francs retenu par le Gouvernement lui paraissait être le bon ordre de grandeur. Il a ensuite relevé que l'obligation de ramener le déficit du budget de l'Etat, en 1997, à 3 % du produit intérieur brut contraignait le Gouvernement à proposer un maintien en francs courants des dépenses budgétaires, soit 1.552 milliards de francs. Il a ajouté que l'évolution spontanée des principaux postes de dépenses étant de l'ordre de 60 milliards de francs, l'effort d'économies pouvait être évalué au même montant.

Puis, le rapporteur général a rappelé que le Gouvernement appelait l'attention du Parlement sur trois postes de dépenses. Tout d'abord les charges de personnel qui atteignent 566,7 milliards de francs et ont été alourdis par la création de 72.300 emplois au cours des huit dernières années. Ensuite, les aides à l'emploi qui s'élèvent à 138 milliards de francs en 1996. Enfin, les aides au logement fixées cette année à 52,6 milliards de francs.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a estimé que cette approche devait être complétée par une double démarche : une analyse des dépenses par degré de flexibilité et une recherche de méthodes permettant de réaliser des économies.

Sur le premier point, il a rappelé les six catégories de dépenses classées par ordre de flexibilité croissante, dans un tableau inséré dans le rapport de la commission sur le projet de loi de finances initiale pour 1996. Premièrement, les dépenses «imposées», qui ont un caractère de dettes, et sur lesquelles l'action de l'Etat ne peut être a priori que marginale sans être nulle. Deuxièmement, les dépenses liées au fonctionnement des structures, difficiles à manier sauf à bloquer l'activité d'une administration ou d'un établissement public, voire à en supprimer l'existence. Troisièmement, les dépenses contractuelles regroupant les dotations déterminées dans le cadre des accords liant l'Etat à un tiers. Quatrièmement, les dépenses dites «à guichet ouvert» que sont les prestations dont l'accès est subordonnée à des conditions objectives fixées par voie législative et réglementaire, tels le revenu minimum d'insertion ou les exonérations de charges sur les bas salaires. Cinquièmement, les dépenses «conditionnelles», subordonnées à un examen en opportunité par l'administration, telles les actions financées par le fonds national de l'emploi dans le cadre des plans sociaux des entreprises. Enfin, sixièmement, les dépenses «flexibles» sur lesquelles l'Etat est censé pouvoir agir librement, comme l'aide au développement ou les subventions aux associations sportives et culturelles.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a alors indiqué que devait être appliquée à cette classification une «grille» d'économies potentielles, ce qui suppose que le Gouvernement ait résolu deux questions préalables : le pourcentage maximal d'économies qu'il est possible de faire supporter à chaque dotation ou catégorie de dotation et la méthode permettant d'y parvenir. Il a estimé que seule cette analyse systématique permettrait au Parlement de disposer d'une vue d'ensemble, préalable à l'exercice des choix d'économies à réaliser.

En conclusion de son propos, le rapporteur général a proposé trois voies d'amélioration des méthodes d'examen du budget. Il a tout d'abord jugé souhaitable l'instauration d'un nouveau mode de régulation et proposé l'inscription d'une dotation pour charges imprévues par ministère qui serait actée par le Parlement et éviterait la traditionnelle opération de régulation budgétaire forfaitaire. Il a ensuite demandé une présentation pluriannuelle du budget permettant au Parlement de mieux évaluer les conséquences des choix arrêtés. Il a enfin estimé indispensable que le Parlement dispose de critères d'évaluation préalablement à la mise en oeuvre de toute intervention nouvelle.

Le rapporteur général a, pour finir, déclaré qu'il attendait les remarques et les suggestions des commissaires afin de fixer les orientations définitives de son rapport.

M. Philippe Marini a estimé que la validation des orientations proposées par le Gouvernement dans son rapport constituait un exercice de confirmation, l'obligation de réduire les déficits publics apparaissant de façon régulière dans les différentes lois de finances et ayant été sanctionnée par une loi quinquennale.

Il a ainsi jugé que la seule véritable question était de savoir s'il existait un consensus sur la nécessité impérieuse de recouvrer notre souveraineté par la réduction du besoin public de financement.

Il a considéré qu'à défaut d'alternative, le Gouvernement devrait imposer une réduction pérenne de la dépense

sans renoncer à agir sur les charges que le rapporteur général a placées dans son tableau parmi les moins flexibles, à savoir les dépenses «imposées» et les dépenses «de structure». Il a estimé que le Gouvernement ne devrait pas hésiter, le cas échéant, à réduire le format de certaines structures publiques, établissements publics, directions centrales et services déconcentrés de l'Etat. Enfin, en matière de rémunérations, **M. Philippe Marini** a estimé qu'il convenait de s'astreindre à une politique de réduction quantitative de la fonction publique par le non remplacement des départs à la retraite et le recours à des intervenants externes pour la réalisation de certaines tâches.

M. Christian Poncelet, président, a alors fait observer que la décentralisation, qui aurait dû être neutre en terme de progression du nombre des fonctionnaires, s'était en réalité traduite, notamment dans le secteur de l'action sociale, par la création de services départementaux continuant d'être doublés par les services déconcentrés de l'Etat.

M. Jean-Philippe Lachenaud a indiqué qu'il retirait de l'audition des instituts de prévision de la conjoncture, tenue la veille par la commission, le sentiment d'une absence de consensus et de l'existence de nombreuses incertitudes sur les hypothèses macro-économiques du Gouvernement. Il a jugé celles-ci un peu trop optimistes et souhaité que la commission exprime une certaine prudence à leur rencontre.

L'intervenant a ensuite estimé qu'il était impossible de chercher dans le même temps à réduire le déficit budgétaire et à procéder à une baisse significative des impôts.

Revenant sur les prévisions élaborées par les instituts, il a fait observer leur grand scepticisme vis-à-vis de la capacité de la France à mener une politique budgétaire suffisamment restrictive.

Il a ensuite souligné l'erreur de méthode du Gouvernement qui insiste sur la nécessité d'une réduction drastique du déficit budgétaire, dès 1997, alors que la plupart des

mesures qu'il préconise ne commenceront à porter réellement leurs fruits qu'au-delà du prochain exercice. Il a jugé plus réaliste de prévoir une programmation sur trois ans des ajustements à réaliser pour chacun des trois grands secteurs mis en exergue dans le rapport gouvernemental : la fonction publique, le logement et les aides à l'emploi.

M. Henri Collard a estimé que la réduction des déficits publics ne s'imposait pas uniquement à l'Etat mais également aux régimes sociaux ainsi qu'aux entreprises du secteur public, comme Air France et la SNCF.

Il a ensuite fait observer que rien dans le rapport déposé par le Gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire n'apportait la garantie que les collectivités locales ne participeront pas l'an prochain à la réduction du déficit de l'Etat par le biais de transferts de charges non compensées. De ce point de vue, l'affirmation par M. Alain Lamassoure, ministre délégué au budget, devant la commission, que les termes du pacte de stabilité seraient respectés ne lui a pas semblé constituer une protection suffisante.

Rappelant enfin la mission effectuée par plusieurs membres de la commission auprès du Congrès des Etats-Unis, en janvier 1995, il a fait observer que, dans ce pays, le budget fédéral faisait l'objet d'une programmation pluriannuelle et il a suggéré que la France s'inspire du modèle américain en prévoyant que les orientations budgétaires seront dorénavant fixées au début de chaque législature.

M. Christian Poncelet, président, est alors intervenu pour souligner le caractère aléatoire de la dépense publique qui relativise la portée de toute programmation pluriannuelle.

M. Joël Bourdin a relevé l'importance des mécanismes monétaires dans les prévisions élaborées par les instituts de conjoncture. Il a estimé que l'appréciation du franc par rapport au deutsche mark, conséquence de la mauvaise situation économique qui prévaut en Allemagne,

risquait de créer un «corset déflationniste» similaire à celui subi par notre pays dans les années 1930. Il a ainsi jugé regrettable le fait que l'indépendance accordée à la Banque de France conduise aujourd'hui le Gouvernement à refuser toute allusion aux problèmes monétaires, pour centrer son discours sur le seul budget de l'Etat, alors qu'il existe pourtant des alternatives à la situation actuelle.

Il a ensuite approuvé l'objectif de réduction des déficits publics, relevant le mauvais exemple donné par l'Etat aux ménages et aux collectivités locales lorsqu'il assure ses charges de fonctionnement par une augmentation de la dette. Il a toutefois plaidé pour une approche prudente de la réalisation de cet objectif, faisant observer qu'une contraction trop forte des dépenses publiques pouvait avoir un effet récessif sur les recettes.

M. Maurice Blin a souligné le fait que la part dans le produit intérieur brut des prélèvements obligatoires revenant à l'Etat était passée de 39,2 % en 1993 à 34,7 % en 1995. Cette contraction n'a en fait été rendue possible que par la chute de l'investissement financé par l'Etat et le transfert de sa charge sur les collectivités locales.

Il a ensuite jugé qu'au-delà de la réduction du nombre des fonctionnaires une réflexion qualitative sur la fonction publique s'imposait. En effet, à côté d'administrations caractérisées par un sureffectif, les structures en contact avec le public souffrent souvent d'une insuffisance de personnels.

Il a estimé que cette analyse qualitative pouvait être étendue aux dépenses de l'Etat : alors que les fonctions régaliennes pâtissent d'une absence évidente de moyens, un interventionnisme économique inefficace s'est développé au point que les représentants du patronat remettent aujourd'hui en cause l'utilité des aides à l'emploi. **M. Maurice Blin** a, à ce sujet, exprimé l'idée qu'une réduction de la taxe à la valeur ajoutée serait sans doute plus efficace pour relancer la consommation que l'octroi de subventions publiques.

Il a enfin fait observer qu'en matière de contrats de plan, les retards pris par l'Etat dans le financement de sa quote-part bloquent la réalisation de projets au détriment d'une saine gestion de leurs finances par les collectivités locales.

M. Michel Mercier a tout d'abord souligné les qualités rédactionnelles et pédagogiques du rapport déposé par le Gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire. Il a toutefois estimé que si la distinction des dépenses relevant de la section de fonctionnement et de celles appartenant à la section d'investissement présentait un certain intérêt, il n'était pas possible de pousser trop loin la comparaison entre l'Etat et les collectivités locales.

Il a ensuite considéré que la réduction des déficits publics était la seule orientation possible, et que les questions en suspens portaient en fait sur les moyens à mettre en oeuvre pour la réalisation de cet objectif. Plaidant pour qu'un consensus national se réalise sur un retour à un déficit maîtrisé, il a dit toutefois se méfier des solutions trop brutales et a défendu le principe d'un étalement dans le temps des mesures à prendre.

Abordant précisément la question des moyens, **M. Michel Mercier** a tout d'abord fait observer qu'en matière de recettes, le budget de 1997 devrait être construit avec une amputation de 15 milliards de francs due aux avantages fiscaux consentis dans le cadre des lois de finances votées depuis l'été 1995 et de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Il a affiché sa conviction qu'il était pratiquement impossible de réduire concomitamment le déficit public et les impôts.

S'agissant des coupes à opérer dans les dépenses elles-mêmes, il a souligné la faiblesse de la marge réelle dont dispose le Gouvernement. En matière de fonction publique, en effet, les allègements d'effectifs, pour souhaitables qu'ils sont, demanderont du temps pour être mis en oeuvre, et comme l'a signalé M. Maurice Blin, des emplois

devront continuer d'être créés dans certaines structures. S'agissant ensuite de la renégociation de la dette publique, la baisse des taux courts permettra certes de réaliser quelques économies, mais il ne faut pas espérer que celles-ci porteront sur des montants significatifs dans l'optique de la réduction du déficit budgétaire. Enfin, il a rappelé que, selon le Gouvernement lui-même, 15.000 emplois avaient été supprimés dans le secteur du bâtiment et des travaux publics au cours du premier trimestre 1996, ce qui impliquait d'aborder avec beaucoup de prudence la question de la réduction des aides au logement.

Envisageant l'hypothèse d'une situation économique qui permettrait une réduction des impôts, **M. Michel Mercier** a estimé que celle-ci devrait prendre la forme d'une diminution de la taxe sur la valeur ajoutée, combinée avec une réduction du coût du travail, et ciblée sur certains secteurs économiques, notamment la restauration et les services.

M. Michel Charasse a rappelé que le précédent débat d'orientation budgétaire, qui s'était déroulé alors qu'il était lui-même ministre du budget, avait suscité peu d'intérêt de la part des parlementaires.

Il a estimé que l'exercice proposé se situait à la limite des champs respectifs de compétences des pouvoirs exécutif et législatif, la préparation des projets de loi de finances incombant, dans un régime parlementaire, au Gouvernement exclusivement. A ce sujet, il a tenu à souligner les qualités de forme et de contenu du rapport déposé par le Gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire, notant en particulier la volonté de transparence de ses auteurs.

Il a cependant regretté que le rapporteur général, dans son intervention, ne se soit pas interrogé plus avant sur la pertinence des données fournies par le Gouvernement pour la confection du budget de 1997.

M. Michel Charasse a, en effet, évalué l'effort d'économie à réaliser dans le cadre du prochain exercice entre

90 et 92 milliards de francs, au lieu du chiffre de 60 milliards de francs avancé par le ministère de l'économie et des finances. Il a expliqué qu'à la dérive automatique de 60 milliards de francs, il convenait d'ajouter 43 milliards de francs correspondant à la réduction du déficit budgétaire de 288 milliards de francs en 1996 à 245 milliards de francs en 1997. Par ailleurs, le Gouvernement n'aurait pas tenu compte dans ses évaluations de la majoration prévisible des prélèvements sur recettes au profit des communautés européennes et des collectivités locales, soit respectivement 6 milliards de francs supplémentaires et 3 milliards de francs.

En outre, le coût en année pleine des avantages fiscaux votés depuis l'été 1995, soit 15 milliards de francs, n'apparaîtrait pas non plus dans les chiffrages effectués par la direction du budget.

M. Michel Charasse a ainsi évalué l'effort d'économie à réaliser l'an prochain à 127 milliards de francs avant prise en compte des plus-values fiscales prévisibles. A ce sujet, il a contesté le chiffre de + 45 milliards de francs de plus-values avancé par le Gouvernement, estimant qu'il devait être amputé de 8 à 10 milliards de francs afin de tenir compte de la révision à la baisse des prévisions de croissance pour 1996 et de sa répercussion sur 1997 ainsi que des moins-values fiscales d'ores et déjà enregistrées sur l'année en cours et dont les conséquences se prolongeront sur le prochain exercice.

Au total, a-t-il calculé, l'effort d'économie à fournir en 1997 pour atteindre l'objectif de déficit de 3 % du PIB inscrit dans la loi quinquennale porte donc bien sur 90 à 92 milliards de francs et non sur 60 milliards de francs.

Reprenant ensuite une à une les pistes d'économies proposées par le Gouvernement, **M. Michel Charasse** a souligné le rendement relativement faible d'une action massive sur le secteur de la fonction publique. En effet, même en cumulant des mesures aussi lourdes que le non-remplacement de tous les départs à la retraite, le gel de la

revalorisation du point d'indice ainsi que celui du «glissement -vieillesse-technicité» (GVT), le gain n'atteint que 25 milliards de francs, soit un montant sensiblement inférieur à celui des économies à réaliser l'an prochain.

M. Michel Charasse a ensuite approuvé la remarque de M. Maurice Blin faisant valoir le caractère contestable des aides à l'emploi dès lors que les choix d'embauche des employeurs sont déterminés davantage par les perspectives de production que par les allègements fiscaux qui leur sont offerts.

Il a souhaité que le rapporteur général procède à une analyse des conséquences, notamment sur les secteurs d'activité privés, des mesures éventuelles de réduction des dépenses d'investissement inscrites aux titres V et VI du budget général.

Le même intervenant s'est ensuite montré sceptique sur la possibilité de mener de front des politiques de réduction du déficit budgétaire et d'allègement des prélèvements obligatoires. Il a jugé qu'en effet un abaissement des impôts, à défaut de porter sur des masses significatives, n'aurait aucune portée.

M. Michel Charasse a cependant estimé, sur ce chapitre, qu'il convenait d'examiner l'ensemble des régimes d'exonérations fiscales et de supprimer ceux qui ne seraient pas justifiés. Enfin, a-t-il affirmé, à masse de ressources fiscales inchangée, une réflexion s'impose sur une meilleure répartition de l'effort entre les impôts sur la consommation, particulièrement sollicités, et les impôts directs, qui représentent une part traditionnellement faible des rentrées budgétaires.

Poursuivant son intervention, **M. Michel Charasse** a ensuite demandé au rapporteur général qu'il mentionne, dans le rapport de la commission, la question des déficits sociaux. Ceux-ci auraient dû, selon les projections du Gouvernement, s'établir à 17 milliards de francs en 1996 et être complètement résorbés en 1997. Or, il apparaît d'ores et déjà que le besoin de financement des régimes sociaux

serait de l'ordre de 45 milliards de francs cette année, ce qui rend hypothétique l'objectif de suppression du déficit retenu pour le prochain exercice et, par voie de conséquence, la réduction à 3 % du produit intérieur brut de l'ensemble des besoins de financement publics.

Estimant que le Sénat devait exercer son rôle de chambre de réflexion, **M. Michel Charasse** a réclamé un débat d'orientation dépassionné, soulignant la part qu'il avait lui-même prise, en tant que ministre du budget, dans la dérive des charges publiques au début des années 1990, mais pointant également du doigt l'incapacité des gouvernements, depuis le changement de majorité en 1993, à inverser la tendance à l'expansion de la dépense publique. Il a ainsi rappelé que 8.100 emplois budgétaires nets avaient été créés en 1996 et que le déficit n'avait pu être contenu que grâce à des mesures fiscales devant procurer, selon ses estimations, un supplément de 200 milliards de francs d'impôts nouveaux en année pleine.

En conclusion de son intervention, **M. Michel Charasse** a estimé qu'il était difficile de reprocher aux fonctionnaires des avantages qu'ils ne doivent qu'à la faiblesse de l'Etat et des collectivités locales.

A ce sujet, il a indiqué qu'il comptait interroger le Gouvernement sur ses projets en matière de temps de travail dans la fonction publique, faisant observer que le simple respect des 39 heures permettrait de pallier les conséquences du non-remplacement des départs à la retraite, notamment dans la police.

Il a estimé enfin que l'objectif de réduction des déficits publics pouvait bénéficier d'un certain consensus, non pas seulement parce qu'il résulte du Traité de Maastricht, mais aussi parce qu'il est indispensable d'enrayer un accroissement de la charge de la dette qui ne profite qu'aux banques.

M. Christian Poncelet, président, a souligné le fait que la politique de «réhabilitation de la dépense publique» conduite par le Gouvernement de M. Michel Rocard, à la

fin des années 1980, avait engendré le déficit budgétaire dont la résorption était aujourd'hui au coeur du débat d'orientation.

M. Guy Cabanel a qualifié d'illusoire le retour à l'équilibre des comptes sociaux inscrit dans les prévisions du Gouvernement. Il a rappelé qu'en effet le déficit affectant ces comptes atteindra de 40 à 50 milliards de francs cette année au lieu des 17 milliards de francs initialement annoncés, et il a fait observer que la caisse d'amortissement de la dette sociale rencontrait certaines difficultés à se financer sur le marché obligataire, ce qui interdit toute perspective de reprise par cette structure des charges nées du déficit enregistré en 1996.

Il a, en outre, exprimé la conviction que les ordonnances adoptées par le Gouvernement au mois d'avril ne permettront d'assainir la situation que de façon progressive et que, dans ces conditions, un retour à l'équilibre des comptes sociaux n'est envisageable qu'à l'horizon 1999.

M. Roland du Luart a estimé que s'il existait un consensus pour réduire les déficits publics, cet objectif n'étant pas seulement lié aux contraintes issues du Traité de Maastricht, il fallait, pour parvenir au résultat voulu, «frapper un grand coup» par une réduction massive des dépenses. A ce sujet, il a dit avoir été marqué par l'exemple de pays, comme le Canada, qui ont su redresser la barre alors que leurs finances publiques s'effondraient.

Il a cependant souhaité des actions ciblées épargnant certains secteurs. Au sein de la fonction publique, si l'on peut effectivement s'interroger sur le taux de remplacement des départs à la retraite pour un certain nombre de corps, il semble en revanche exclu de réduire le nombre des policiers ou des enseignants, ce qui n'interdit pas, comme l'avait souligné M. Michel Charasse, de veiller à imposer à ces catégories un régime effectif d'heures de travail conforme aux principes légaux en vigueur. Dans le même ordre d'idée, il paraît difficile de s'en prendre aux aides personnelles au logement.

M. Roland du Luart a, en sens inverse, souligné l'importance des fraudes dont se rendent coupables les organismes de formation professionnelle. Il a plaidé pour une recentralisation de cette compétence couplée avec une réflexion sur les aides à l'emploi.

Au chapitre des dépenses contractuelles, il a fustigé l'attitude de la SNCF qui, en dépit d'une situation financière catastrophique, propose des tarifs particuliers pour des voyages effectués par des couples, y compris du même sexe.

Enfin, **M. Roland du Luart** a souhaité obtenir confirmation du rapporteur général que les dépenses en capital au profit du fonds d'aide et de coopération s'élevaient bien à 2 milliards de francs, ainsi qu'il apparaît dans le tableau distribué dans le cadre de son intervention liminaire.

M. Christian Poncelet, président, a exprimé des doutes sur la capacité des Français à modifier leur comportement, faisant observer qu'il avait entendu dans la bouche des commissaires d'excellents diagnostics mais aucune proposition concrète.

Notant que la situation très difficile des finances publiques exigerait de taire les différences partisans, il s'est interrogé sur l'existence d'un climat permettant l'émergence d'un consensus entre tous les Français.

Il s'est déclaré surpris de constater, à la lecture du rapport déposé par le Gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire, que les économies des pays dont la monnaie a connu une importante dévaluation ces dernières années, Royaume-Uni et Italie notamment, n'avaient pas créé d'emplois dans le secteur privé, voire en avaient supprimé.

M. Christian Poncelet, président, a contesté le chiffrage avancé par M. Michel Charasse pour l'évaluation des économies à réaliser au titre de l'exercice 1997, faisant valoir que le Gouvernement tiendrait ferme sur le cap d'un déficit limité à 288 milliards de francs cette année et gagerait, par conséquent, toutes les dépenses imprévues et les

moins-values de recettes par des annulations à due concurrence de crédits.

Reprenant la parole, **M. Michel Charasse** a maintenu l'exactitude de son analyse, faisant remarquer que même si le Gouvernement respectait son engagement de déficit pour 1996, la révision à la baisse des prévisions de croissance pour cette année contraignait à recalculer la base servant au calcul du montant prévisible des recettes perçues l'an prochain.

Répondant aux différents intervenants, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a rappelé, en écho aux critiques de méthode que lui avait adressées M. Michel Charasse, qu'il avait d'abord souhaité entendre les remarques et les suggestions des commissaires avant de décider du contenu de son rapport.

Reprenant les propos de **M. Philippe Marini**, il a estimé que dès lors qu'il y aurait un consensus de toutes les forces politiques représentées au sein du Parlement, la Nation pourrait y adhérer et le pays aurait la force de s'appliquer le régime de rigueur qui s'impose.

Réagissant aux propos de **M. Jean-Philippe Lachenaud**, le rapporteur général a estimé que, même après avoir entendu les scénarios des instituts de prévision, les hypothèses économiques élaborées par le Gouvernement ne lui semblaient pas trop optimistes.

Il a, à son tour, jugé que le Gouvernement pouvait difficilement procéder simultanément à la réduction du déficit budgétaire et à un abaissement significatif des impôts.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a ensuite justifié la formule du débat d'orientation budgétaire tout en reconnaissant que, par la date à laquelle il intervient, il risquait de fragiliser le Gouvernement.

En réponse à **M. Joël Bourdin**, il a souligné l'importante baisse des taux à court terme constatée ces derniers mois, qui allège la composante monétaire des difficultés économiques traversées par notre pays. Il a ajouté que

l'absence de maîtrise tant des autorités politiques que des banques centrales sur les évolutions des changes et des taux plaide pour une mise en place rapide de la monnaie unique.

Il s'est enfin déclaré sensible à la remarque selon laquelle la réduction des dépenses publiques doit être précisément ciblée si le Gouvernement souhaite éviter qu'elle n'entraîne un effet récessif sur l'activité économique.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a ensuite répété que l'apparition d'un consensus autour de la réduction des déficits publics dépendait des forces politiques. Il a estimé que le débat d'orientation budgétaire n'aurait servi à rien s'il apparaissait en définitive à nos concitoyens comme un débat de techniciens et ne provoquait pas une prise de conscience.

Il a confirmé que l'impact budgétaire des mesures d'allègement fiscal votées depuis l'été 1995 atteindrait 15 milliards de francs en 1997.

S'agissant de la proposition de **M. Michel Mercier** de procéder à une baisse ciblée de la taxe à la valeur ajoutée, il a tenu à rappeler que la TVA constituait à l'heure actuelle l'impôt le plus rentable pour le budget de l'Etat.

Abordant enfin le chapitre des aides au logement, il a convenu qu'il convenait d'être vigilant à l'égard des conséquences que pourrait avoir leur démantèlement. Il a précisé à ce sujet que le Gouvernement n'avait d'ailleurs mentionné pour l'heure que les aides à la personne et non les aides à la pierre qui viennent de bénéficier d'un renforcement dans le cadre des dernières lois de finances et de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

En réponse à **M. Michel Charasse**, le rapporteur général, a estimé, à son tour, que le Sénat, par son mode de désignation, devait être le lieu d'un débat d'orientation budgétaire sérieux et responsable.

Revenant sur les hypothèses budgétaires avancées par le Gouvernement pour 1997, il a précisé que les moins-values fiscales enregistrées en 1996 par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale seraient, conformément à l'engagement très ferme du ministère de l'économie et des finances, gagées par des annulations de dépenses. Le déficit prévisionnel de 288 milliards de francs pour le présent exercice sera donc tenu et l'effort d'économie de 60 milliards de francs à réaliser sur l'exercice 1997 repose ainsi sur des évaluations fiables.

Le rapporteur général a ensuite reconnu que le ciblage des mesures à prendre en matière de réduction de la dépense publique était délicat à opérer. S'agissant tout d'abord de la fonction publique, le gain réalisé grâce à la non revalorisation du point d'indice, soit 9,2 milliards de francs, est sensiblement plus élevé que celui procuré par le non remplacement des effectifs partant à la retraite, soit 2,5 milliards de francs, mais la première mesure est plus difficile à faire accepter à l'opinion publique que la seconde.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a également mis en avant l'impossibilité de supprimer, d'un seul coup, l'enveloppe de 138 milliards de francs consacrée annuellement aux aides à l'emploi.

Il s'est déclaré défavorable à la remise en cause dans l'immédiat d'exonérations fiscales, faisant valoir que certaines d'entre elles venaient seulement d'être instituées par le législateur et que leur suppression poserait un problème de lisibilité de la politique gouvernementale.

Abordant enfin la question du déficit des comptes sociaux, le rapporteur général a interrogé les commissaires sur l'opportunité d'aborder avec franchise les conséquences de la dérive de ces comptes en expliquant aux contribuables que toute aggravation se traduirait inéluctablement par un relèvement à due concurrence de la contribution sociale généralisée.

Réagissant à ces propos, **M. Guy Cabanel** a rappelé que l'existence d'un résultat négatif, en 1996, de 40 à 50 milliards de francs pour les comptes de la sécurité sociale était d'ores et déjà assurée et que celui-ci ne serait pas pris en charge par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Il a exprimé des doutes sur la possibilité de faire admettre aux français le principe d'un apurement de ce nouveau passif par un relèvement de la contribution sociale généralisée.

M. Michel Charasse a suggéré au rapporteur général d'affiner sa présentation en rappelant que le Gouvernement avait annoncé son souhait de revenir, en cours d'exercice, au déficit initialement prévu pour 1996, soit 17 milliards de francs, grâce à un train d'économies. Il conviendra donc de demander à l'exécutif si et selon quelles modalités il pourra tenir son engagement.

Le même intervenant a souhaité, à ce sujet, que soit instituée une CSG spécifique alimentant les régimes spéciaux de sécurité sociale afin que les Français perçoivent le coût de la préservation de certains avantages acquis.

Reprenant la parole, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a estimé que l'intervention de **M. Roland du Luart** mettait bien en relief les choix qui s'offrent au Sénat pour le débat d'orientation budgétaire : soit se ranger derrière le Gouvernement et valider les pistes de réflexion qu'il propose, soit le précéder en désignant précisément les secteurs où des efforts devront être consentis ainsi que les modalités de mise en oeuvre de réduction de la dépense.

M. Jean-Philippe Lachenaud a estimé que les conditions n'étaient pas réunies pour qu'un consensus se dégage dans le cadre du débat d'orientation budgétaire et il a exprimé des doutes sur la volonté des représentants de l'opposition de conserver le ton non partisan utilisé devant la commission.

Il a plaidé, une nouvelle fois, pour une approche réaliste de l'exercice de réduction de la dépense publique,

jugeant qu'il n'était pas réaliste d'évoquer une diminution brutale des charges liées à la fonction publique ainsi qu'au logement ou aux aides à l'emploi. Il a exprimé sa préférence pour une annonce par le Gouvernement d'un processus par étape, réparti sur deux ou trois ans.

Puis, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Alain Lambert, rapporteur pour avis**, en vue d'une deuxième lecture, sur la **proposition de loi n° 247 (1995-1996)**, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un **office parlementaire d'évaluation des politiques publiques**.

M. Alain Lambert, rapporteur pour avis, a précisé que la commission des lois avait adopté la veille un nouveau texte rétablissant la possibilité pour les commissions permanentes ou spéciales de demander les pouvoirs des commissions d'enquête pour des missions déterminées. En revanche, l'Assemblée nationale ayant supprimé le filtrage des demandes d'enquêtes à la Cour des Comptes par l'office d'évaluation, la commission des lois s'en est remise aux préconisations de la commission des finances.

Le rapporteur pour avis a donc proposé à la commission qu'elle reprenne le texte adopté par le Sénat à son initiative en première lecture sur le filtrage des demandes d'enquêtes à la Cour des Comptes par l'office d'évaluation.

La commission a ainsi adopté à l'article 2 (demandes d'enquêtes à la Cour des Comptes) un amendement identique à celui adopté en première lecture, prévoyant que la Cour des comptes procède aux enquêtes qui lui sont demandées par l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, les commissions des finances et les commissions d'enquête du Parlement et supprimant la possibilité de saisine directe par les commissions permanentes autres que les commissions de finances.

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

Mardi 14 mai 1996 - Présidence de M. Jacques Larché, président, et de M. Charles Jolibois, vice-président. La commission a tout d'abord procédé, sur le rapport de **M. Charles Jolibois**, à l'examen du **projet de loi n° 103 (1995-1996) modifiant le code de la propriété intellectuelle** en application de l'accord instituant l'**organisation mondiale du commerce**.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a tout d'abord précisé que la mise en harmonie du code de la propriété intellectuelle avec l'accord sur les aspects des droits de la propriété intellectuelle, touchant au commerce (accord ADPIC) annexé au traité de Marrakech (Organisation mondiale du commerce succédant au GATT), impliquait des modifications limitées dudit code dont la philosophie avait servi de référence pour l'accord ADPIC.

Il a indiqué que ces modifications portaient principalement sur l'extension aux ressortissants de l'OMC du bénéfice du traitement national, sur le régime des licences non-volontaires et sur la preuve en matière de contrefaçon de brevet de procédé.

A l'initiative du rapporteur, la commission a adopté huit amendements ayant principalement pour objet d'améliorer l'insertion des modifications dans le dispositif juridique existant.

A l'article premier (droit d'auteur sur les recueils de données), à la suite d'une intervention de **M. Patrice Gélard**, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

Après l'article 2, la commission a adopté un amendement de coordination insérant un article additionnel éten-

dant aux ressortissants de l'OMC le droit de priorité en matière de brevet.

Après que **M. Charles Jolibois, rapporteur**, eut répondu aux interrogations de **MM. Robert Badinter et Jacques Larché, président**, sur la notion de “ partie d'entreprise à laquelle est attachée ” une licence ou un droit d'exploitation (articles 3 et 5), la commission a adopté à l'article 4 (critère de l'exploitation en matière de licence obligatoire) un amendement limitant aux seuls produits objet du brevet fabriqués dans un Etat partie à l'OMC l'assimilation de l'importation à l'exploitation.

Aux articles 7 (licence de dépendance) et 8 (licences non volontaires dans le domaine des semi-conducteurs), la commission a adopté des amendements rédactionnels.

A l'article 9 (charge de la preuve en matière de contrefaçon de brevet de procédé), outre un amendement rédactionnel, elle a adopté un amendement tendant, conformément à la lettre de l'accord ADPIC, à limiter aux secrets “ de fabrication ” et de commerce la restriction apportée par cet article au principe du contradictoire.

Enfin, à l'article 11 (indications géographiques en matière de vins et spiritueux), elle a adopté un amendement tendant à améliorer l'insertion de la modification dans le texte actuel.

La commission a **approuvé l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.**

La commission a ensuite examiné, sur le **rapport de M. Pierre Fauchon, la proposition de loi n° 247 (1995-1995)**, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, tendant à élargir les **pouvoirs d'information du Parlement** et à créer un **office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.**

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a rappelé que le Sénat avait finalement adopté en première lecture, sur proposition du Gouvernement, une disposition instituant un office parlementaire d'évaluation des politiques

publiques composé de deux délégations constituées l'une à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat. Il a précisé que ce texte, qui mettait l'accent sur le respect du bicamérisme, n'avait pas été retenu en deuxième lecture par l'Assemblée nationale car il n'affirmait pas suffisamment l'unicité de l'office et présentait les deux délégations comme des structures très autonomes. Il a estimé qu'une conciliation pourrait être trouvée entre les deux Assemblées en concevant l'office comme la réunion de deux délégations dont le fonctionnement autonome présenterait un caractère subsidiaire. Il a indiqué que c'était dans cet esprit qu'il proposait une nouvelle rédaction de l'article 3 de la proposition de loi.

La commission a tout d'abord examiné l'article premier qui institue une double obligation de déférer aux convocations des commissions spéciales ou permanentes et de déposer devant elles. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a rappelé qu'en première lecture le Sénat avait souhaité sanctionner les deux versants de cette obligation alors que l'Assemblée nationale préférait s'en tenir à la sanction de la seule obligation de répondre à une convocation.

Après un débat auquel ont pris part **MM. Jacques Larché, président, Pierre Fauchon, rapporteur, Patrice Gélard, Guy Allouche, Maurice Ulrich, Jean-Pierre Schosteck et Robert Badinter**, la commission a adopté un amendement tendant à rétablir la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture, sous réserve de supprimer la peine d'emprisonnement pour ne conserver que l'amende.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a ensuite indiqué que l'Assemblée nationale avait supprimé l'article premier bis introduit en première lecture à l'initiative du Sénat pour ouvrir aux commissions permanentes la faculté de demander à leur Assemblée de bénéficier des pouvoirs des commissions d'enquête pour une durée et un objet limités. Il a rappelé que cette disposition était destinée à valoriser le rôle des commissions permanentes.

Après que **MM. Patrice Gélard et Maurice Ulrich** eurent approuvé le rétablissement de ce dispositif proposé alors que **M. Robert Badinter** s'inquiétait de ses conséquences sur l'équilibre des compétences entre les commissions permanentes et les commissions d'enquête, la commission a adopté un amendement tendant à rétablir cet article.

A l'article 2, qui élargit à l'ensemble des commissions permanentes la faculté de demander à la Cour des Comptes de procéder à des enquêtes sur les services, établissements et entreprises soumis à son contrôle, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a rappelé que le Sénat s'était opposé, en première lecture, à un élargissement excessif de la saisine de la Cour. Sur sa suggestion, la commission a décidé de s'en remettre, sur cette question, aux propositions de la commission des finances saisie pour avis.

Abordant ensuite l'examen de l'article 3 qui institue un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, la commission a adopté un amendement présenté par son rapporteur tendant à une nouvelle rédaction du dispositif.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a précisé que le paragraphe I de l'amendement disposait que l'office était composé de deux délégations. Il a également fait observer que sa mission n'était plus définie dans la mesure où elle résultait de la dénomination même de l'office. Il a ensuite indiqué que chacune des délégations était composée selon les modalités retenues en première lecture par les deux Assemblées, avant de préciser que la saisine de l'office serait réservée aux commissions spéciales ou permanentes ainsi qu'aux Bureaux des deux Assemblées, soit de leur propre initiative, soit à la demande du président d'un groupe (§ II et III). Il a par ailleurs relevé que le paragraphe IV reprenait deux dispositions du texte adopté par le Sénat en première lecture, la première relative aux pouvoirs d'information de l'office et qui résulte de la proposition de loi adoptée en première lecture par l'Assemblée

nationale, la seconde introduite en première lecture à l'initiative du Sénat pour ouvrir à l'office la faculté de faire appel à la Cour des Comptes, au Commissariat général du Plan, aux inspections générales de l'Etat ainsi qu'aux organismes administratifs remplissant des missions d'évaluation. Il a signalé que cette dernière disposition avait été écartée par l'Assemblée nationale.

Le rapporteur a ensuite précisé que, contrairement à la suggestion de l'Assemblée nationale, l'amendement prévoyait que les travaux de l'office ne seraient pas publiés par celui-ci, mais communiqués à l'auteur de la saisine. Enfin, les dépenses de l'office seraient financées et exécutées comme des dépenses des Assemblées parlementaires.

Après que **M. Guy Allouche** eut contesté le bien-fondé de la création d'un office dont la composition lui a paru conduire à la prédominance systématique d'une majorité de droite et que **M. Robert Badinter** eut fait valoir qu'il eût été préférable de créer une institution indépendante du Parlement susceptible d'être consultée par les deux Assemblées, **MM. Pierre Fauchon, rapporteur, et Maurice Ulrich** ont estimé que l'office serait en mesure de répondre aux besoins d'évaluation qui s'étaient développés depuis quelques années.

La commission a adopté l'amendement du rapporteur.

La commission a **approuvé la proposition de loi ainsi modifiée.**

Puis, sur le **rapport** de **M. Michel Rufin**, la commission a procédé à l'examen de la **proposition de loi n° 244 (1995-1995)**, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, tendant à créer un **office parlementaire d'évaluation de la législation.**

Après avoir rappelé que la proposition de loi était due aux initiatives successives de **MM. François Sauvadet**, député, et **Pierre Mazeaud**, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, **M. Michel Rufin, rapporteur**, a estimé que la création d'un office parlementaire d'évaluation de la législation apporterait une contribution

utile à la réflexion du Parlement sur l'amélioration et l'adaptation de la législation. Il a ensuite indiqué que la nouvelle rédaction qu'il proposait pour l'article unique se rapprochait du texte adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale sous réserve que l'office soit composé de deux délégations constituées, pour la première, à l'Assemblée nationale et, pour la seconde, au Sénat. Il a précisé que les deux délégations étaient constituées selon les modalités acceptées en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, combinant une représentation des commissions permanentes et des groupes politiques.

S'agissant des missions de l'office, **M. Michel Rufin, rapporteur**, a précisé qu'il était préférable de ne pas y faire figurer le contrôle de l'application des lois dans la mesure où celui-ci était effectué dans d'excellentes conditions au Sénat par la Conférence des Présidents à partir des travaux des commissions permanentes. Si l'Assemblée nationale avait rétabli, en deuxième lecture, la faculté pour l'office de s'autosaisir, il lui a paru opportun de l'écartier, l'office devant rester un instrument à la disposition du Bureau, des commissions et des groupes de chaque Assemblée.

Le rapporteur a ensuite estimé que l'office devait remettre le résultat de ses travaux à l'auteur de sa saisine, celui-ci appréciant la publicité à leur réserver. Enfin, il a considéré qu'il convenait de renvoyer au règlement intérieur, soumis à l'approbation des deux Bureaux, le soin de fixer les modalités de fonctionnement interne de l'office.

M. Jacques Larché, président, a marqué que les travaux de l'office ne seraient pas publiés si l'auteur de la saisine s'y opposait.

Après les observations formulées par **MM. Maurice Ulrich, Guy Allouche, Jean-Jacques Hiest, Lucien Lanier et Jacques Larché, président**, la commission a **adopté l'amendement présenté par le rapporteur**

puis l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Michel Rufin**, les **amendements au projet de loi n° 300 (1995-1996)** adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence portant modification de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à **l'enfance délinquante**.

A l'article premier (convocation par officier de police judiciaire), elle a donné un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 27 présenté par Mme Nicole Borvo et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Elle a constaté que les amendements n°s 23 et 28, présentés respectivement par M. Jean-Jacques Hyst et les membres du groupe de l'union centriste et par Mme Nicole Borvo aux fins de rétablir la requête du parquet en cas de convocation par officier de police judiciaire, seraient satisfaits par l'adoption de son propre amendement n° 1 aux termes duquel l'instruction du procureur de la République de recourir à cette procédure serait donnée par écrit.

Elle a donné un avis défavorable sur l'amendement n° 37 présenté par M. Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à supprimer l'extension du champ d'application de la convocation par officier de police judiciaire au jugement du mineur.

Au même article, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 33 de M. Christian Demuynck tendant à autoriser le recours à la comparution immédiate pour les mineurs auteurs, dans l'année précédant le délit, d'une infraction ayant donné lieu à la constitution d'un dossier de personnalité.

Après l'article 2, la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 34 du même auteur visant à insérer un article additionnel afin d'autoriser la détention provisoire des mineurs de treize à seize ans en toutes matières et non plus seulement en matière criminelle.

Elle a constaté que l'amendement n° 38 de M. Robert Badinter, tendant à insérer un article additionnel afin d'étendre le dispositif de césure pénale devant le tribunal pour enfants, serait satisfait par l'adoption de son propre amendement n° 22 lequel, en simplifiant les conditions du recours à la procédure d'ajournement, donnerait en pratique un résultat identique.

Après l'article 3, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 29 de Mme Nicole Borvo tendant à insérer un article additionnel afin de permettre la mise sous protection judiciaire des mineurs de moins de seize ans. **M. Michel Rufin, rapporteur**, a cependant souhaité que cet article additionnel soit inséré après l'article 4.

A l'article 4 (comparution à délai rapproché), elle a donné un avis défavorable à l'amendement de suppression présenté par Mme Nicole Borvo.

Elle a adopté la même position sur les amendements n°s 39 et 31, présentés respectivement par M. Robert Badinter et par Mme Nicole Borvo, afin de supprimer la faculté offerte au procureur de la République d'interjeter appel d'une décision du juge des enfants refusant la comparution à délai rapproché.

Elle a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 40 de M. Robert Badinter ayant pour objet de permettre au mineur ou à ses représentants légaux d'interjeter appel d'une décision du juge des enfants autorisant le recours à la comparution à délai rapproché.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement de coordination n° 41 du même auteur.

Après l'article 4, elle a constaté que les amendements n°s 24 et 32, présentés respectivement par M. Jean-Jacques Hyest et Mme Nicole Borvo afin d'insérer un article additionnel étendant la césure pénale devant le tribunal pour enfants, étaient satisfaits par son propre amendement n° 22.

Elle a donné un avis favorable aux amendements n° 26 et 43, présentés respectivement par MM. Jean-Jacques Hiest et Robert Badinter, afin d'insérer un article additionnel permettant la mise sous protection judiciaire des mineurs de moins de seize ans.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement de coordination n° 35 présenté par M. Christian Demuynck.

Après un échange de vues auquel ont participé **M. Charles Jolibois, président, M. Michel Rufin, rapporteur, et MM. Christian Demuynck, Jean-Pierre Schosteck, Jean-Jacques Hiest et Guy Allouche**, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 36 de M. Christian Demuynck tendant à insérer un article additionnel sur la suspension du versement des allocations familiales en cas de condamnation d'un mineur.

Elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 42 de M. Robert Badinter tendant à insérer un article additionnel afin de prévoir, dans tous les cas, l'isolement des mineurs de moins de seize ans placés en détention provisoire.

Elle a donné un avis favorable au sous-amendement n° 44 du même auteur tendant à apporter une amélioration rédactionnelle à son propre amendement n° 22.

A l'article 5 (application de la loi outre-mer), elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 25 de M. Daniel Millaud tendant à limiter l'application de la loi dans les territoires d'outre-mer aux dispositions ne relevant pas de leur statut.

Puis la commission a examiné, sur le rapport de **M. Paul Masson**, les **amendements au projet de loi n° 321 (1995-1996)**, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, tendant à renforcer la **répression du terrorisme** et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des **dispositions relatives à la police judiciaire**.

A l'article premier (création de nouvelles infractions terroristes), elle a donné un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 6 présenté par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Elle a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 10 présenté par M. Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à exclure de la liste des infractions susceptibles de constituer des actes de terrorisme le délit d'aide à un étranger en situation irrégulière.

La commission a ensuite examiné les amendements n°s 1 du Gouvernement et 11 de M. Robert Badinter tendant chacun à insérer un article additionnel afin de prévoir que certaines personnes ne pourraient être poursuivies pour délit d'aide à un étranger en situation irrégulière.

M. Paul Masson, rapporteur, a jugé trop large le champ d'application de l'amendement n° 11 en ce qu'il englobait notamment les personnes vivant maritalement avec l'étranger en situation irrégulière et visait toutes les aides apportées à celui-ci, qu'elles concernent l'entrée, le séjour ou la circulation. Il a fait observer que l'amendement n° 1 se limitait quant à lui à l'aide au séjour irrégulier et ne concernait, outre les ascendants et descendants de l'étranger, que le conjoint.

Il a considéré que ces deux amendements trouvaient une justification dans le souci de remédier à une situation paradoxale dans la mesure où les proches d'un étranger en situation irrégulière encouraient une peine supérieure à celle dont était passible l'étranger lui-même. Il a cependant estimé possible de trouver une solution n'allant pas pour autant jusqu'à une immunité totale.

M. Paul Masson, rapporteur, a en conséquence proposé à la commission de donner un avis défavorable à l'amendement n° 11 et de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 1 précisant que, si celui-ci

devait être adopté, sa rédaction pourrait être améliorée par la commission mixte paritaire.

Après que **M. Guy Allouche** eut considéré l'amendement n° 1 comme trop restrictif, la commission a retenu la proposition de son rapporteur.

A l'article 6 (application de la loi française), elle a donné un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 12 présenté par M. Robert Badinter.

A l'article 7 (visites domiciliaires, perquisitions et saisies), elle a donné un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 13 présenté par le même auteur.

A l'article 7 quater (déchéance de la nationalité française), elle a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 14 du même auteur tendant à la suppression de cet article.

La commission a ensuite donné un avis défavorable à l'amendement n° 7 de M. Robert Pagès tendant à supprimer le chapitre II du projet de loi, relatif aux atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public.

A l'article 15 (destructions), elle a constaté que les amendements de suppression n°s 8 et 15, présentés respectivement par M. Robert Pagès et par M. Robert Badinter, étaient identiques à son propre amendement n° 4.

A l'article 16 (menaces), elle a donné un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 16 présenté par M. Robert Badinter.

A l'article 18 (outrage), elle a émis un avis défavorable sur les amendements de suppression n°s 9 et 17, présentés respectivement par M. Robert Pagès et par M. Robert Badinter.

Enfin, à l'article 19, la commission a constaté que l'amendement de coordination n° 18 de M. Robert Badinter était satisfait par son propre amendement n° 5.

La commission a enfin désigné pour faire partie de l'éventuelle **commission mixte paritaire** sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi n° 300** (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant modification de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'**enfance délinquante**, comme **candidats titulaires** : M. Jacques Larché, président, MM. Michel Rufin, Jean-Jacques Hiest, Paul Masson, Georges Othily, Robert Badinter et Mme Nicole Borvo ; et comme **candidats suppléants** : MM. Guy Allouche, François Blaizot, Christian Demuyneck, Michel Dreyfus-Schmidt, Paul Girod, Charles Jolibois et Jean-Pierre Schosteck.

Elle a enfin désigné, pour faire partie de l'éventuelle **commission mixte paritaire** sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi n° 321** (1995-1996), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, tendant à renforcer la **répression du terrorisme** et des **atteintes aux personnes** dépositaires de l'**autorité publique** ou **chargées d'une mission de service public** et comportant des dispositions relatives à la **police judiciaire**, comme **candidats titulaires** : M. Jacques Larché, président, MM. Paul Masson, Jean-Jacques Hiest, Michel Rufin, Georges Othily, Michel Dreyfus-Schmidt et Mme Nicole Borvo ; et comme **candidats suppléants** : MM. Guy Allouche, Robert Badinter, François Blaizot, Christian Demuyneck, Paul Girod, Charles Jolibois et Jean-Pierre Schosteck.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPEENNE

Vendredi 10 mai 1996 - Par procédure écrite en date du 10 mai 1996, la délégation a décidé de ne pas intervenir sur les propositions d'actes communautaires suivantes :

- E 609 - Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil. Modification de la directive 89/647 relative à un ratio de solvabilité des établissements de crédit.

- E 617 - Proposition de décision du Conseil et proposition de règlement du Conseil. Protocole fixant les possibilités de pêche et la compensation financière entre la Communauté européenne et la Guinée, pour les années 1996 et 1997.

- E 618 - Proposition de règlement du Conseil. Fourniture d'une assistance technique aux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique et à la Mongolie.

- E 619 - Proposition de décision du Conseil et de la Commission. Conclusion de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la Georgie, d'autre part.

- E 620 - Proposition de décision du Conseil et de la Commission. Conclusion de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part.

- E 621 - Proposition de décision du Conseil et de la Commission. Conclusion de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République d'Azerbaïdjan, d'autre part.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,
GROUPES DE TRAVAIL
ET OFFICES POUR LA SEMAINE
DU 20 AU 25 MAI 1996**

Commission des Affaires culturelles

Mardi 21 mai 1996

à 15 heures 30

Salle n° 245

- Eventuellement, examen des amendements aux conclusions de la commission sur la proposition de loi n° 209 (1995-1996) de M. Claude Huriet et plusieurs de ses collègues tendant à créer une possibilité de recours à l'égard des décisions des architectes des bâtiments de France.

Mercredi 22 mai 1996

à 9 heures 30

Salle n° 245

- Eventuellement, examen des amendements sur le projet de loi n° 339 (1995-1996), modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la " Fondation du patrimoine " (2^e lecture).

Commission des Affaires économiques

Mardi 21 mai 1996

à 16 heures

Salle n° 263

- Audition de M. François Fillon, Ministre délégué à la Poste, aux Télécommunications et à l'Espace, sur le projet de loi de réglementation des télécommunications.

- Examen des amendements éventuels à la Résolution n° 368 (1995-1996) sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement des services postaux communautaires (n° E-474) (M. Pierre Hérisson, rapporteur).

Mercredi 22 mai 1996

à 9 heures 30

Salle n° 263

- Examen du rapport, en deuxième lecture, de M. Jean Huchon sur le projet de loi n° 277 (1995-1996), modifié par l'Assemblée nationale, relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les territoires d'outre-mer.

- Désignation des candidats titulaires et suppléants pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales.

à 17 heures :

- Examen des amendements au projet de loi n° 304 (1995-1996) sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (M. Philippe François, rapporteur).

Eventuellement, jeudi 23 mai 1996

à 9 heures 30

Salle n° 263

- Suite éventuelle de l'examen des amendements au projet de loi n° 304 (1995-1996) sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. (M. Philippe François, rapporteur).

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense
et des Forces armées**

Mercredi 22 mai 1996

à 10 heures

Salle n° 216

- Audition de M. Bernard Prévost, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de programmation militaire.

- Compte-rendu d'une mission effectuée par une délégation de la commission au Canada du 9 au 18 avril 1996.

Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 2767 (AN. 10e législ.) en cours d'examen à l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part.

Jeudi 23 mai 1996

à 15 heures

Salle n° 216

- Audition du Général Amédée Monchal, chef d'état-major de l'armée de terre, sur le projet de loi de programmation militaire.

Commission des Affaires sociales

Mardi 21 mai 1996

à 11 heures

Salle n° 213

- Examen des amendements sur la proposition de loi n° 301 (1995-1996) adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, tendant à favoriser l'expérimentation relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail et modifiant l'article 39 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (rapporteur : M. Louis Souvet).

- Echange de vues sur la création d'une mission d'information consacrée à l'analyse des conditions du renforcement du contrôle de la sécurité des produits thérapeutiques en France.

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

Mercredi 22 mai 1996

Salle de la Commission

Auditions sur la situation financière
de l'audiovisuel public

à 9 heures 30 :

- M. Xavier Gouyou-Beauchamps, directeur général de France 3.

à 10 heures 30 :

- M. Raphaël Hadas-Lebel, directeur général de France 2.

- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat au sein du comité de surveillance de la caisse d'amortissement de la dette sociale.

Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale

Mardi 21 mai 1996

Salle de la Commission

à 9 heures (Salle n° 207) :

- Examen des amendements éventuels aux textes en discussion :

. proposition de loi n° 247 (1995-1996), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lec-

ture, tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (rapporteur : M. Pierre Fauchon) ;

. proposition de loi n° 244 (1995-1996), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation (rapporteur : M. Michel Rufin).

à 15 heures 30 (Salle Médicis) :

- Examen du rapport de M. Patrice Gélard sur le projet de loi organique n° 334 (1995-1996) adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, relatif aux lois de financement de la sécurité sociale : Discussion générale.

à 16 heures 15 (Salle Médicis) :

- Audition de M. Jacques Barrot, ministre du travail, du dialogue social et de la participation, sur le projet de loi organique n° 334 (1995-1996) adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, relatif aux lois de financement de la sécurité sociale.

- Eventuellement suite de la discussion générale et discussion des articles de ces textes.

Mercredi 22 mai 1996

à 9 heures

Salle n° 207

- Echange de vues sur l'éventuelle création :

. d'un groupe de travail de la commission sur la décentralisation ;

. d'une mission commune d'information sur les " autoroutes de l'information ".

- Examen du rapport de M. Georges Othily sur le projet de loi n° 330 (1995-1996) relatif à la détention provisoire.

Groupe de travail sur le mode de scrutin régional

Jeudi 23 mai 1996

Salle n° 207

à 9 heures :

- Echange de vues.

à 16 heures 30 :

- Examen du rapport de M. Paul Girod.

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Mercredi 22 mai 1996

à 10 heures

à l'Assemblée nationale
233, boulevard Saint-Germain
(8^e étage, salle 8836)

- Nomination des rapporteurs :

. pour une étude sur les techniques des apprentissages essentiels pour une bonne insertion dans la société de l'information ;

. pour une étude sur le contrôle de la sûreté et la sécurité des installations nucléaires.

- Examen des études de faisabilité :
 - . sur l'évaluation des conséquences de l'utilisation de l'amiante (M. Christian Daniel, Rapporteur) ;
 - . sur les techniques de prévision et de prévention des risques naturels (M. Christian Kert, Rapporteur).

- Désignation des représentants de l'Office :
 - . à la Commission d'étude de la dissémination des produits issus du génie biomoléculaire ;
 - . à la Commission de génie génétique.