

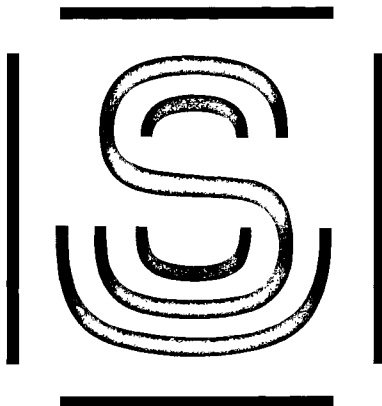
# LE SENAT

ISSN 1240 8417

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 7 - SAMEDI 18 NOVEMBRE 1995

SESSION ORDINAIRE 1995-1996



## SOMMAIRE

Affaires culturelles	911
Affaires économiques	955
Affaires étrangères	1039
Affaires sociales	1053
Finances	1073
Lois	1163
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	1219
Programme de travail pour la semaine du 20 au 25 novembre 1995	1237

SERVICE DES COMMISSIONS

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
<b>Affaires culturelles</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Résolutions européennes - Communication audiovisuelle " Télévision sans frontières ". Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (Ppr n° 349 - E.419).</i></li> </ul>	
- Examen des amendements .....	911
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i></li> </ul>	
- Examen de rapports pour avis :	
. Communication audiovisuelle.....	912
. Culture .....	918
. Cinéma et théâtre dramatique.....	925
. Relations culturelles, scientifiques et techniques.....	931
. Jeunesse et sports.....	942
. Enseignement agricole .....	948
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Mission d'information sur l'enseignement des langues dans l'enseignement secondaire</i></li> </ul>	
- Communication.....	938
 <b>Affaires économiques</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Application des lois - Environnement - Loi du 2 février 1995</i></li> </ul>	
- Audition de Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement .....	955

	Pages
	—
• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>	
- Audition de Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement .....	955
- Examen de rapports pour avis	
. Environnement .....	964
. Routes et voies navigables .....	970
. Aménagement rural.....	976
. Mer .....	982
. Aviation civile et transports aériens.....	989
. Commerce extérieur .....	996
. Urbanisme.....	1005
. Tourisme .....	1011
. Pêche .....	1019
. Aménagement du territoire.....	1023
. Transports terrestres.....	1028
. Outre-mer.....	1033

### **Affaires étrangères**

• <i>Nomination d'un rapporteur.....</i>	1039
• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>	
- Examen de rapports pour avis :	
. Forces terrestres .....	1039
. Gendarmerie .....	1043
. Air .....	1046
- Vote sur l'ensemble des crédits du ministère de la Défense .	1050

### **Affaires sociales**

• <i>Nomination de rapporteurs.....</i>	1061
• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>	

	Pages
- Audition de M. Pierre Pasquini, ministre auprès du Premier ministre, chargé des anciens combattants et des victimes de guerre .....	1062
- Examen de rapports pour avis :	
. Budget annexe des prestations agricoles .....	1053
• <i>Sécurité sociale - Réforme de la protection sociale</i>	
- Communication du président.....	1059

## Finances

• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>	
- Audition de M. Charles Millon, ministre de la défense.....	1101
- Audition de M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche .....	1115
- Audition de M. Hervé de Charette, ministre des affaires étrangères, et de M. Jacques Godfrain, ministre délégué à la coopération.....	1133
- Examen de rapports spéciaux :	
. Outre-mer.....	1073
. Affaires européennes .....	1082
. Intérieur, réforme de l'État, décentralisation et citoyenneté	
- Administration centrale et sécurité .....	1085
. Communication audiovisuelle et art. 52, et lignes 46 et 47 de l'État E annexé à l'art. 48.....	1095
. Budget annexe des Journaux Officiels .....	1100
. Culture .....	1105
. Aménagement du territoire, équipement et transports :	
II - Transports	
- Transport terrestres et art. 61.....	1108
. Coopération .....	1142
. Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche :	
I - Enseignement scolaire et articles 67 et 68.....	1121
II - Enseignement supérieur.....	1123
. Agriculture, pêche et alimentation et article 60 .....	1128

	Pages
	—
. Budget annexe des prestations sociales agricoles.....	1130
. Économie et finances :	
- Services financiers .....	1131
- Charges communes et article 65 .....	1145
. Intégration et lutte contre l'exclusion .....	1147
. Affaires étrangères .....	1140
. Aménagement du territoire - Ville.....	1154
. Santé publique et services communs.....	1157
. Solidarité entre les générations .....	1157
- Examen des articles de la première partie .....	1088
- Examen définitif du projet de loi de finances pour 1996.....	1161
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil de surveillance du Centre national des caisses d'épargne</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....	1144
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....	1144
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil d'administration de l'établissement public " Autoroutes de France "</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....	1144
 <b>Lois</b>	
• <i>Nomination de rapporteurs.....</i>	1163- 1177
• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>	
- Audition de M. Jacques Toubon, Garde des sceaux, ministre de la justice .....	1163
- Audition de M; Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué à l'outre-mer.....	1193
- Examen de rapports pour avis :	
. Justice :	
- Services généraux .....	1177
- Administration pénitentiaire .....	1182

	Pages
- Protection judiciaire de la jeunesse .....	1187
• <i>Justice - Réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (Pjl n° 14)</i>	
- Examen des amendements .....	1192
• <i>Constitution - Parlement - Application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 instituant une session parlementaire ordinaire unique (Pjlo n° 27 et Pjl n° 28)</i>	
- Examen des amendements .....	1192
• <i>Règlement du Sénat - Modification du Règlement (Ppr n° 66)</i>	
- Examen du rapport.....	1201

### **Projet de loi de finances pour 1996**

• <i>Tableau récapitulatif des positions adoptées par la commission des finances, saisie au fond, et par les commissions saisies pour avis.....</i>	1211
---	------

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

• <i>XIIIe Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires - Madrid 8 novembre 1995</i>	
- Examen du projet de rapport d'information .....	1219
• <i>Règlement - Application de l'article 73 bis .....</i>	1235
• <i>Résolutions européennes - Acte communautaire n° E 467 - Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil - Interconnexion dans le secteur des télécommunications : garantie du service universel et de l'interopérabilité - application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP)</i>	
- Préparation d'une proposition de résolution.....	1230
• <i>Résolutions européennes - Acte communautaire n°E 471 - Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil - Adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit et services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières</i>	

	Pages
	—
- Communication - Non intervention.....	1225
• Résolutions européennes - Acte communautaire n° E 480 - Proposition de Règlement (CE) du Conseil - Aides à la construction navale	
- Communication - Saisine du Gouvernement.....	1223
• Résolutions européennes - Acte communautaire n° E 494 - Proposition de Règlement (CE) du Conseil - Suspension de taux appliqués à l'intérieur de contingents tarifaires sur certains produits agricoles	
- Communication - Non intervention.....	1227
• Résolutions européennes - Actes communautaires n°s E 497, E 499 à E 509 - Examen des propositions	
- E 497 - Proposition de règlement (CE) du Conseil Actions réalisées dans les pays en voie de développement dans le domaine de l'environnement.....	1228- 1230
- E 499 - Proposition de règlement (CE) du Conseil Régime tarifaire applicable aux importations dans la Communauté de produits originaires des territoires palestiniens.....	1231
- E 500 - Proposition de règlement (CE) du Conseil Mesures de contrôle applicables aux activités de pêche exercées dans les eaux de la mer Baltique, des Belts et de l'Oresund.....	1231
- E 501 - Proposition de règlement (CE) du Conseil Aides aux politiques et programmes démographiques dans les pays en voie de développement.....	1231
- E 502 - Proposition de décision du Conseil et de la Commission Accord européen entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Slovaquie, d'autre part.....	1232
- E 503 - Proposition de règlement (CE) du Conseil Suspension totale ou partielle des droits de douane applicables à certains produits originaires de Malte et de la Turquie.....	1233
- E 504 - Communication de la Commission Accords entre, d'une part, la CECA et la Fédération de Russie et, d'autre part, la CECA et l'Ukraine, sur le commerce de certains produits sidérurgiques.....	1233

	Pages
- <i>E 505 - Proposition de règlement (CE) du Conseil</i> Communication à la Commission des projets d'investissement d'intérêt communautaire dans les secteurs du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité .....	1233
- <i>E 506 - Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Proposition de règlement (CE) du Conseil</i> Programme pluriannuel destiné à promouvoir la coopération internationale dans le secteur de l'énergie - Programme SYNERGY .....	1234
- <i>E 507 - Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil</i> Interconnexion dans le secteur des télécommunications, garantie du service universel et de l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP) Préparation d'une proposition de résolution - Nomination de rapporteur .....	1229
- <i>E 508 - Projet de directive de la Commission</i> Ouverture complète du marché des télécommunications à la concurrence Préparation d'une proposition de résolution - Nomination de rapporteur .....	1229
- <i>E 509 - Projet de directive de la Commission</i> Communications mobiles et personnelles Préparation d'une proposition de résolution - Nomination de rapporteur	1229
<b>Programme de travail des commissions et délégations pour la semaine du 20 au 25 novembre 1995 .....</b>	<b>1237</b>



## AFFAIRES CULTURELLES

**Mardi 14 novembre 1995 - Présidence de M. Jean Delaneau, vice-président.** - La commission a procédé, sur le rapport du **président Adrien Gouteyron, rapporteur**, à l'examen des **amendements à sa résolution n° 59 (1995-1996) sur la proposition de directive portant modification de la directive 89-552 du 3 octobre 1989** visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'**activités de radiodiffusion télévisuelle (n° E 419)**.

La commission a décidé de donner un avis défavorable à l'adoption des amendements n<sup>os</sup> 2, 3 et 4 déposés par M. Jack Ralite et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen, le rapporteur ayant fait observer que des amendements des mêmes auteurs ayant même objet avaient déjà été repoussés lors de l'adoption de la résolution de la commission.

Après un débat dans lequel sont intervenus, outre le rapporteur et l'auteur de l'amendement, **MM. Franck Sérusclat, André Maman et Mme Danièle Pourtaud**, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption de l'amendement n° 9 présenté par M. Michel Pelchat.

La commission a donné un avis défavorable à l'adoption des amendements n<sup>os</sup> 5 et 6 déposés par M. Jack Ralite et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Elle a décidé de s'en remettre, pour l'adoption de l'amendement n° 1 rectifié, présenté par Mme Danièle Pourtaud et les membres du groupe socialiste, à la sagesse du Sénat.

Elle a ensuite donné un avis défavorable à l'adoption des amendements n<sup>os</sup> 7 et 8 déposés par M. Jack Ralite et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

**Mercredi 15 novembre 1995 - Présidence de M. Adrien Goutevron, président, puis de M. Albert Vecten, vice-président. - Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean-Paul Hugot sur les crédits de la communication audiovisuelle pour 1996.**

Estimant que l'effort de rigueur dans la gestion des finances publiques effleurera en 1996 le secteur public de l'audiovisuel sans véritablement le toucher, **M. Jean-Paul Hugot, rapporteur pour avis**, a indiqué que le budget de l'audiovisuel devrait s'élever à 16.808,8 millions de francs, ce qui représentera une augmentation de 2,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

Il a ensuite noté que les recettes commerciales des sociétés de l'audiovisuel public devraient augmenter de 8,8 % par rapport aux prévisions de 1995, et de 7,7 % en ce qui concerne la seule publicité. Il a précisé à cet égard que les objectifs publicitaires de France 2 et France 3 croisaient respectivement de 7 % et 16,5 % par rapport à la loi de finances pour 1995 mais apparaissaient en fait modérés compte tenu des prévisions de réalisation pour 1995.

Les ressources publiques, seconde grande catégorie de recettes des organismes, devraient être en léger repli dans leur financement global.

Le produit de la redevance s'établirait à 10.743,6 millions de francs, soit une augmentation de 4,9 % par rapport à 1995 ; il représenterait ainsi 63,9 % du financement des sociétés contre 62,7 % en 1995, progression dont on ne peut que se féliciter compte tenu des qualités de cette ressource : prévisibilité, régularité, sûreté.

En ce qui concerne les crédits budgétaires, le rapporteur pour avis a présenté deux remarques :

- les remboursements d'exonérations de redevance diminueraient de 3,9 % après avoir augmenté en 1995 de 20,5 %. L'objectif, a-t-il estimé, reste de restituer aux sociétés la plus large part possible du manque à gagner qui résultera de la poursuite par l'Etat d'objectifs non liés à l'orientation de sa politique audiovisuelle ;

- les autres crédits budgétaires diminueraient de 242,1 millions de francs pour s'établir à 386,1 millions de francs, en raison, en particulier, de la non-reconduction de la subvention d'investissement de 171,1 millions de francs consentie en 1995 à Arte et à la Cinquième. Le rapporteur pour avis a jugé l'effacement de ce mode de financement satisfaisant dans le principe.

Constatant que l'augmentation limitée des budgets des chaînes rendait nécessaire un effort de rigueur important de leur part, il a souhaité que soit exploité en priorité le gisement d'économies que représentent les contrats avec les producteurs-animateurs d'un certain nombre d'émissions de divertissement.

Il a conclu la présentation des crédits par deux remarques :

- l'appel croissant aux recettes commerciales ne peut avoir de conséquences positives sur l'évolution des grilles de programme des chaînes, dont on dénonce volontiers le caractère excessivement " commercial " ; on atteint à cet égard un palier qu'il faudra sans doute abaisser à l'avenir ;

- l'augmentation relativement plus faible des recettes de France 2 par rapport à France 3, l'importance des économies qui lui sont demandées, la part croissante des ressources commerciales dans son budget, imposeront de très fortes contraintes de gestion à la chaîne et rendent inopportun tout transfert de crédit vers le budget de France 3.

En ce qui concerne France 2, il a estimé que si la culture n'était guère en vedette sur la chaîne, si certaines émissions de divertissement n'étaient pas nécessairement de bon goût, si la présentation de l'information n'évitait pas toujours une inutile dramatisation, la chaîne demeurait globalement dans le cadre des missions que lui assignait son cahier des charges, ce qui n'excluait pas la nécessité de mieux exprimer l'idée de " culture pour tous " qui constitue la véritable légitimité de France 2.

Le rapporteur pour avis a aussi noté que France 3 confirmait, avec de remarquables succès d'audience, son statut de chaîne de référence du secteur public grâce à une programmation qui parvenait à concilier, sans revirements brutaux de sa ligne éditoriale, qualité, diversité, audience et à donner une image vivante, équilibrée et attractive de ce que peut être une chaîne publique de télévision. Il a toutefois demandé l'affermissement de la vocation régionale et locale de la chaîne.

Tout en saluant les efforts d'Arte pour élargir son audience, il a ensuite souhaité que la chaîne parvienne rapidement à définir une ligne éditoriale justifiant, par l'accueil que le public lui réservera, l'effort financier de l'Etat.

Quant à la Cinquième, estimant prématuré d'évaluer la démarche de son équipe dirigeante, le rapporteur pour avis a observé cependant que les nécessaires synergies avec le reste du secteur public apparaissaient trop lentement.

Il a regretté que, de façon générale, les synergies restent faibles entre les chaînes du secteur public et a estimé que le problème mériterait d'être reposé dans le cadre de l'audit des organismes du secteur public lancé par le Gouvernement, dont on attend un bilan approfondi de l'organisation de l'audiovisuel public ainsi qu'un aperçu des changements de structures nécessaires, et des modes de collaboration qu'il serait utile d'instaurer entre les sociétés.

Abordant enfin les problèmes déontologiques que posait le fonctionnement de la communication audiovisuelle dans son ensemble, il a constaté l'accentuation des dérapages auxquels la couverture de l'information était susceptible de donner lieu, et a regretté que le CSA (conseil supérieur de l'audiovisuel) soit relativement démuné à cet égard, et doive se contenter d'adresser des recommandations aux chaînes.

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur pour avis**, a estimé que, s'il serait peu réaliste de tenter d'élaborer un code déontologique, on pouvait songer à renforcer de façon nuancée le rôle du CSA dans le cadre du projet de loi en préparation qui aura pour objet d'élargir ses pouvoirs.

Il pourrait être possible d'envisager que la loi confie explicitement au CSA la mission de veiller à l'honnêteté de l'information. Cette mission pourrait être exécutée par le truchement des conventions passées avec les services autorisés.

En conclusion de son intervention, **M. Jean-Paul Hugot, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la communication audiovisuelle pour 1996.

Un débat s'est alors engagé.

**Mme Danielle Pourtaud**, exprimant son accord avec le rapporteur pour avis sur un certain nombre de points, a rappelé les inconvénients de l'augmentation du financement publicitaire de l'audiovisuel public et mis en doute la possibilité pour France 2 de rester fidèle à ses missions de service public, compte tenu de l'évolution de ses objectifs publicitaires. Elle a jugé, de façon générale, les budgets prévisionnels des organismes publics insuffisants et elle a estimé qu'ils mettraient les chaînes en position de faiblesse face à TF1.

Le rapprochement entre Arte et la Cinquième lui a paru problématique compte tenu de la différence de leurs missions et des contraintes posées par le traité constitutif de la chaîne franco-allemande.

Elle a estimé souhaitable que les diffuseurs aient la possibilité d'acquérir plus largement les droits patrimoniaux des émissions et jugé utile d'engager une réflexion sur la réglementation limitant le droit des diffuseurs de produire leurs programmes.

Elle a regretté que le projet de budget ne permette pas aux chaînes de préparer l'avenir et de s'adapter aux nouvelles technologies alors que les Allemands développent une offre satellitaire importante.

Elle a relevé que le transfert des crédits des orchestres de Radio-France sur le budget du ministère de la culture altérerait la " lisibilité " du budget de la radio publique.

Elle a enfin estimé qu'il serait utile d'engager une réflexion sur la déontologie des médias sans que cette démarche aboutisse à des mesures de réglementation.

**M. Ivan Renar**, jugeant dramatique la situation de la télévision publique, celle de Radio-France étant plus satisfaisante, a regretté le recours accru à la redevance, ponction supplémentaire dans le budget des ménages. Il a demandé que des règles éthiques fondées sur le respect de la personne soient appliquées à l'ensemble de la communication audiovisuelle, et a proposé un réexamen des règles en vigueur pour le partage du temps d'antenne entre les formations politiques.

Il a enfin regretté l'affaiblissement progressif de la Société française de production.

**M. Jack Ralite** a demandé quelle était l'évolution du câble et regretté que le rapporteur pour avis n'ait pas abordé la dimension européenne de la communication audiovisuelle.

En réponse à ces interventions, **M. Jean-Paul Hugot**, rapporteur pour avis, a apporté les précisions suivantes.

- Les recettes commerciales des chaînes publiques seront en 1996 en légère augmentation pour France 2 et en repli pour France 3 par rapport aux prévisions de réali-

sation de 1995. Le problème de l'évolution de la part des recettes publicitaires dans le financement se poserait donc plutôt à moyen terme. Le plafond global de 25 % restait à cet égard l'objectif à atteindre. Si par ailleurs seule France 3 avait connu des progrès d'audience, il était intéressant de constater que l'audience de France 2 avait moins diminué que celle de TF1, en particulier sur certains créneaux horaires sensibles.

- Il paraissait possible de rechercher des synergies entre Arte et la Cinquième avec l'accord de la partie allemande d'autant plus que les liens entre Arte Allemagne et les chaînes publiques allemandes étaient d'ores et déjà très étroits.

- En ce qui concernait la répartition entre opérateurs des droits patrimoniaux sur les programmes, il fallait parvenir à un bon équilibre entre les chaînes et les producteurs. Les ressources mobilisables sur le second marché auraient bénéficié à ceux-ci.

- Les chaînes publiques se préparaient à l'évolution de la communication audiovisuelle, deux bouquets de chaînes thématiques, l'un constitué par Arte, l'autre par France Télévision, devraient être diffusés par Eutelsat en 1996.

- A l'occasion de l'examen du projet de loi attendu, la commission pourrait s'efforcer de créer les conditions d'un dialogue entre le CSA et les chaînes, afin de favoriser la définition de principes déontologiques fondés sur le respect de la personne.

- La redevance présentait l'avantage d'être une ressource sûre et régulière dans la mesure où elle échappait à la régulation budgétaire.

- La Société française de production était surtout affaiblie, en termes de concurrence avec la production privée, par le régime statutaire de ses personnels, très éloigné de ce qui existait dans le reste du secteur de la production.

- L'examen du projet de loi sur les autoroutes de l'information donnerait dans quelques semaines l'occasion de débattre de la situation et des perspectives du câble.

**Le président Adrien Gouteyron** a ensuite noté que les spectateurs étaient de plus en plus exigeants sur la qualité des programmes des chaînes publiques, ce qui était une bonne chose et expliquait en grande partie les succès d'audience de France 3. Il a aussi souhaité que la commission s'informe de la politique satellitaire de la France.

**La commission, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, a alors donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la communication audiovisuelle pour 1996.**

**Puis la commission a examiné le rapport pour avis de M. Philippe Nachbar sur les crédits de la culture inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.**

Après avoir rendu hommage à son prédécesseur, M. Michel Miroudot, le rapporteur pour avis a indiqué que le budget de la culture pour 1996 poursuivait deux objectifs essentiels : le retour au " 1 % culturel " et la volonté de mettre la culture au service de la réduction des inégalités sociales et géographiques.

En progression de 14,6 %, les crédits de la culture atteindront 15,54 milliards de francs en 1996 et représenteront 1 % du budget de l'Etat. Cette évolution, dont il convient de se féliciter, doit cependant être relativisée en raison de l'importance des annulations qui devraient être supportées par le budget de la culture dans le cadre du second projet de loi de finances rectificative pour 1995 d'une part, et de l'élargissement des compétences du ministère, d'autre part. Les transferts de crédits induits par cet élargissement représentent en effet la quasi totalité de la progression apparente dont bénéficie le budget de la culture en 1996. Le rapporteur pour avis a néanmoins accueilli favorablement le retour de l'architecture, le rattachement des activités culturelles du budget de la communication et le transfert de la tutelle exercée sur la



Cité des sciences et de l'industrie de La Villette au ministère de la culture, qui contribueront à accroître la cohérence des interventions de l'Etat en matière culturelle.

L'achèvement des grands chantiers parisiens permettra au ministère de la culture de recouvrer une importante marge de manoeuvre. Les crédits d'investissement affectés aux grands travaux parisiens, qui connaîtront une diminution sensible en 1996, permettront d'achever l'équipement de la bibliothèque nationale de France et de poursuivre les travaux de rénovation du palais et de redéploiement des collections du musée du Louvre programmés jusqu'en 1998. Le ministère de la culture conservera l'intégralité des crédits libérés par les grands travaux, ce qui autorisera une croissance de 8,5 % de l'enveloppe budgétaire affectée aux autres interventions culturelles.

**M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis**, s'est félicité que le budget du ministère de la culture ait été " sanctuarisé " par l'Assemblée nationale. Quelle que soit l'opinion que chacun peut avoir sur les choix opérés lors de l'édification de la bibliothèque nationale de France, il a en particulier considéré qu'il serait absurde aujourd'hui de ne pas lui affecter les moyens nécessaires à son fonctionnement.

La priorité accordée à la réduction des inégalités sociales et géographiques trouvera sa traduction dans plusieurs actions complémentaires. La volonté d'ériger la culture en instrument de réduction de la fracture sociale conduira à définir 25 projets culturels de quartier, à la réalisation desquels seront affectés 107 millions de francs de mesures nouvelles, et qui tendront à mobiliser l'ensemble des acteurs de la vie culturelle autour de cet objectif.

La relance des enseignements artistiques procède également de cette ambition. Les progrès réalisés depuis l'adoption de la loi du 6 janvier 1988 restent insuffisants ; l'effort doit à la fois porter sur la réduction des déficits horaires affectant les enseignements artistiques obliga-

toires et sur l'accroissement des activités culturelles pratiquées au cours de la scolarité (classes ou ateliers artistiques, jumelages d'établissements scolaires et d'institutions culturelles, opération " collège au cinéma " ...). Dans le même temps, les subventions de fonctionnement accordées aux établissements publics d'enseignement artistique supérieur progresseront de 4,37 %.

Le plan en faveur du livre et de la lecture publique annoncé récemment par le ministre de la culture, et pour lequel 15 millions de francs de mesures nouvelles sont inscrites dans le projet de loi de finances pour 1996, représente l'un des éléments les plus innovants et les plus intéressants de la nouvelle politique mise en place. Il s'agit, grâce à une série de mesures destinées à soutenir tant le secteur commercial de l'édition et de la librairie que le développement des bibliothèques publiques, de favoriser un plus grand accès à la culture en même temps que de lutter contre les menaces que font peser les nouvelles technologies de l'information sur la " galaxie Gutenberg ".

Le rééquilibrage de l'action de l'Etat en faveur de la province sera par ailleurs poursuivi. Celle-ci devrait notamment bénéficier en 1996 de deux-tiers des crédits d'investissements inscrits au budget de la culture. Il s'agit tout d'abord d'engager la réalisation de grands projets en région, parmi lesquels le centre des archives contemporaines de Reims, le musée et le centre d'art contemporain de Toulouse et l'auditorium de Dijon. Se félicitant de cet effort, **M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis**, a mis toutefois en garde contre la nécessité de ne pas retomber, à la faveur de ce programme d'équipement, dans les erreurs qui avaient été commises pour les grands chantiers parisiens dont les coûts de fonctionnement ont été manifestement sous-évalués lors de leur lancement. De façon complémentaire, la contribution de l'Etat à la réalisation d'équipements culturels de proximité, parmi lesquels les " cafés musique ", sera renforcée.

La restauration et la mise en valeur du patrimoine contribuent tout à la fois à la protection de la mémoire

nationale, à l'aménagement culturel du territoire, à la politique de l'emploi et à la conservation des savoir-faire. Les crédits qui leur seront affectés en 1996 continueront de progresser pour atteindre 1,6 milliard de francs en autorisations de programme (+ 5,2 %). Le rapporteur pour avis a accueilli favorablement la volonté du ministre de la culture de mettre l'accent sur la conservation du patrimoine de proximité et plus particulièrement du patrimoine industriel, des parcs et jardins historiques ainsi que du patrimoine rural non protégé, à la mise en valeur desquels devrait par ailleurs efficacement contribuer la création prochaine d'une fondation du patrimoine. Il s'est également félicité du rétablissement de la ligne des crédits budgétaires consacrés à l'entretien des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat, dont M. Michel Miroudot avait déploré l'an passé la suppression.

**M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis**, a enfin fait part à la commission de sa volonté d'attirer l'attention du ministre sur deux aspects particuliers de la politique culturelle qui lui semblaient poser quelques difficultés. C'est en 1996 que parviendront à échéance les premiers refus de certificats de libre circulation des oeuvres d'art, notifiés en application de la loi du 31 décembre 1992 qui réglemeute désormais l'exportation des biens culturels. Pour assurer la conservation des trésors nationaux sur le territoire national, l'Etat n'a réellement d'autre choix que d'acquérir ces biens pour les faire entrer dans les collections publiques. Or, en dépit d'une progression louable des crédits inscrits sur le fonds du patrimoine, les moyens d'acquisition des musées publics resteront notoirement insuffisants pour assurer la conservation de ces biens en France.

Soulignant qu'il était désormais acquis que le coût de fonctionnement des grandes institutions culturelles nationales pèserait de façon importante dans le budget de la culture, le rapporteur pour avis a estimé qu'il conviendrait de veiller à l'avenir à doter ces institutions des moyens nécessaires à leur fonctionnement. Il a notamment fait

observer que les effectifs actuels de surveillants du musée du Louvre ne lui permettraient pas d'assurer l'ouverture de l'ensemble des salles d'exposition lorsque les travaux en cours seront achevés.

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

**M. Franck Sérusclat** a regretté que la culture scientifique et technique, de même que le défi culturel lancé par les nouvelles technologies de l'information soient insuffisamment pris en considération par le ministère de la culture. Il s'est en revanche félicité de la qualité des réalisations conduites en province avec le soutien de l'Etat, dont le musée Saint-Pierre à Lyon constitue une illustration. Remarquant que la majorité actuelle, héritant de la bibliothèque nationale de France, se trouvait dans la même situation que celle de 1981 confrontée à la nécessité de faire fonctionner le musée d'Orsay, il s'est loué de la sagesse du rapporteur pour avis sur ce dossier. Il a enfin demandé des précisions sur l'imputation des annulations de crédits qui affecteront le ministère de la culture dans le prochain collectif budgétaire.

**M. Ambroise Dupont** a estimé que le transfert de l'architecture au ministère de la culture était l'occasion de réfléchir à l'augmentation des moyens mis à la disposition des architectes des bâtiments de France jusqu'alors hébergés par les directions départementales de l'équipement.

**M. Marcel Vidal**, se félicitant du rattachement de l'architecture au ministère de la culture, s'est prononcé en faveur de la création d'une direction autonome de l'architecture et a appelé de ses vœux une revalorisation des crédits d'équipement et de fonctionnement accordés aux écoles d'architecture. Rappelant que l'identification d'une ligne budgétaire affectée à la restauration du patrimoine rural non protégé résultait d'une initiative sénatoriale, il a regretté l'érosion continue des crédits correspondants. Il a estimé que la signature de conventions culturelles entre l'Etat et les communes ou les communautés de communes permettrait d'inscrire la restauration de ce patrimoine

dans la durée. Il a enfin souhaité une simplification des procédures administratives et une diversification des sources de financement affectées à la restauration des orgues.

**M. Ivan Renar** s'est élevé contre la récurrence des régulations budgétaires, qui traduisait un certain mépris du Parlement et avait des conséquences dramatiques sur le fonctionnement des institutions culturelles, celles-ci se trouvant souvent dans l'obligation d'annuler des manifestations pour lesquelles des contrats ont déjà été signés ou parfois même de licencier. Il a craint qu'en invitant les acteurs culturels à lutter contre les inégalités sociales, on se défasse en réalité sur eux d'un problème qu'ils n'ont pas la faculté de régler, contribuant ainsi à culpabiliser les artistes et les créateurs. Concernant le rééquilibrage des crédits entre Paris et la province, il a mis en garde contre une diminution systématique des crédits consacrés à l'Île-de-France, soulignant qu'au sein de cette région coexistaient des situations culturelles très contrastées. Il a rejoint le rapporteur pour avis pour estimer que le problème du fonctionnement des institutions culturelles devait être posé avant l'engagement de leur réalisation. Il a enfin indiqué que seule la reconnaissance des enseignements artistiques comme enseignements à part entière au cours de la scolarité obligatoire permettrait de lutter efficacement contre les inégalités sociales d'accès à la culture

**M. Jack Ralite**, dénonçant la pratique répétée des régulations budgétaires, a fait observer que le montant des annulations de crédits qui devrait affecter le budget de la culture en 1995 atteignait à peu de chose près celui des économies proposées par la commission des finances de l'Assemblée nationale avant que le budget de la culture pour 1996 ne soit "sanctuarisé". Il s'est également élevé contre la pratique qui consistait à déléguer tardivement les subventions aux institutions bénéficiaires, soulignant que tout retard pris dans la mise à disposition de ces crédits condamnait celles-ci à engager des frais financiers.

Soulignant que la culture ne pouvait résoudre les causes de l'exclusion, il a souhaité que les actions engagées dans le cadre des 25 projets pilotes de quartier traduisent une haute exigence culturelle. Il a souhaité qu'un fonds social puisse être constitué pour soutenir les artistes qui rencontrent de graves difficultés du fait de l'effondrement du marché de l'art. Il a craint qu'une plus grande sélectivité du soutien accordé aux conservatoires de musique, et notamment aux conservatoires nationaux de régions, ne conduise à supprimer l'aide accordée par l'Etat au fonctionnement des établissements implantés dans les quartiers défavorisés. Il s'est enfin ému des décisions prises par le maire d'Orange à l'égard des chorégies et du centre culturel "Mosaïque".

**M. François Lesein** a souhaité que les critères selon lesquels les architectes des bâtiments de France délivrent leurs avis puissent être harmonisés à l'échelon national.

**M. André Maman** s'est félicité de l'élargissement des compétences du ministère de la culture, estimant qu'il contribuerait à accroître la cohérence de ses interventions. Il a interrogé le rapporteur pour avis sur les suites qui seraient réservées en 1997 à l'expérience des projets culturels de quartier, ainsi que sur la programmation des grands projets en région.

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

- le transfert de la Cité des sciences et de l'industrie sous la tutelle du ministère de la culture constitue un premier pas vers l'élargissement de la culture à sa dimension scientifique et technique ;

- un fonds d'aide à la création de produits multimédia en français a été constitué sur le budget du ministère de la culture, qui suit par ailleurs les projets culturels sélectionnés dans le cadre de l'appel à propositions lancé par le ministère de l'industrie fin 1994 ;

- on ne dispose actuellement d'autres informations que celles qui ont été révélées par la presse sur la répartition des annulations de crédits qui affecteront le budget de la culture ;

- une mission interministérielle a été mise en place pour régler les problèmes posés par le transfert des services de l'architecture au ministère de la culture ; cette mission devra notamment se pencher sur le rattachement et les moyens des architectes des bâtiments de France ;

- une procédure d'appel des décisions prises par les architectes des bâtiments de France auprès du ministre de la culture a été instituée au printemps dernier ;

- le ministre de la culture s'est engagé à rétablir l'effort consenti en faveur du patrimoine rural non protégé dans le cadre de la future fondation du patrimoine ;

- onze grands projets culturels en région ont pour l'instant été sélectionnés dans le cadre du programme quinquennal de construction décidé en 1994, auquel devaient être affectés 500 millions de francs d'autorisations de programme sur cinq ans.

Suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a alors donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de la culture inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.**

Puis elle a adopté à l'unanimité un amendement présenté conjointement par M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis des crédits de la culture, et M. Jean Bernadaux, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement scolaire, tendant à améliorer l'information du Parlement sur l'effort financier global consenti en faveur des enseignements artistiques.

La commission a enfin examiné le **rapport pour avis de M. Marcel Vidal sur les crédits du cinéma et du théâtre dramatique inscrits au projet de loi de finances pour 1996.**

Le rapporteur pour avis a introduit son exposé en rappelant qu'il succédait à M. Jacques Carat qui avait exercé cette fonction pendant plus de 25 ans. Puis il a présenté les principales évolutions ayant affecté l'économie du cinéma au cours de l'année 1994. Les résultats fort honorables enregistrés par la fréquentation, qui s'est maintenue à 126,3 millions de spectateurs, permettent d'espérer un retour du public en salle. Cette reprise s'accompagne toutefois d'une évolution inquiétante, les entrées comptabilisées pour les films français représentant moins de 30 % du total, tandis que les films américains attiraient 60 % des spectateurs.

**M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis, a fait observer** que la modernisation des exploitations cinématographiques et l'apparition d'une nouvelle génération de salles, les multiplexes, contribuaient à cette reprise de la fréquentation et qu'inversement, celle-ci autorisait le maintien d'un important parc de salles réparti sur l'ensemble du territoire. Il a estimé que la multiplication des nouveaux complexes cinématographiques devrait être suivie avec attention. Les premières analyses démontrent en effet que si l'ouverture d'un multiplexe a un impact globalement favorable sur la fréquentation, elle risque cependant de compromettre l'activité des cinémas de quartiers implantés en centre-ville ou des petites exploitations cinématographiques situées dans son périmètre d'attraction.

Le rapporteur pour avis a par ailleurs estimé que l'on pouvait voir dans la diminution sensible du nombre de films produits par l'industrie française en 1994 les premiers signes d'une adaptation du secteur de la production aux nouvelles conditions du marché et aux attentes du public. Cette évolution résulte en effet d'une plus grande sélectivité des investissements consentis par les chaînes de télévision et les Sociétés de financement des industries cinématographiques et audiovisuelles (SOFICA) dans la production cinématographique, et peut s'expliquer par la corrélation établie dernièrement entre le succès d'un film en salle et la part d'audimat qu'il réalise à la télévision.



Dans ce contexte, le budget du cinéma pour 1996 atteindra 1.571,87 millions de francs, en 1996, en progression de 2,85 % par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 1995. Sur ce total, 1.168,38 millions de francs seront issus des recettes de la section cinéma du compte de soutien financier de l'industrie cinématographique et des programmes audiovisuels, et 403,49 millions de francs correspondront aux dotations budgétaires du ministère de la culture. Les mesures nouvelles serviront essentiellement à renforcer le soutien à l'exportation des films français et à la modernisation des salles de cinéma indépendantes. Les crédits d'investissement permettront d'achever les travaux d'aménagement du Palais de l'image qui sera installé au Palais de Tokyo, et de poursuivre le plan pluriannuel de restauration des films anciens.

**M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis**, s'est par ailleurs félicité du retrait de l'amendement présenté par la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui tendait à supprimer les avantages fiscaux consentis aux personnes investissant dans la production cinématographique et audiovisuelle par l'intermédiaire des SOFICA, estimant que cette suppression aurait abouti à placer la production cinématographique dans une situation de dépendance accrue à l'égard des chaînes de télévision. Pour autant, une réforme des modalités de fonctionnement de ces sociétés paraît aujourd'hui s'imposer, afin de rendre à l'investissement dans la production cinématographique le caractère risqué qui justifiait l'octroi d'un avantage fiscal et qu'ont largement contribué à atténuer les garanties de rachat offertes depuis 1992 par la plupart des SOFICA.

Puis le rapporteur pour avis a attiré l'attention de la commission sur les menaces que faisait peser sur l'avenir du cinéma français la réglementation communautaire applicable à la chronologie des médias. En prenant comme point de départ pour la comptabilisation des délais séparant l'exploitation des films sur les différents médias, la date de la première projection de l'oeuvre dans une salle

de l'Union européenne, l'article 7 de la directive " télévision sans frontière " compromet l'efficacité de la réglementation nationale. Ces dispositions risquent à la fois d'affecter l'équilibre fragile du secteur de l'exploitation et de porter préjudice au compte de soutien à l'industrie cinématographique, dont les recettes proviennent pour partie du produit de la taxe additionnelle perçue sur le prix des places du cinéma. Or, ni la proposition de la commission de Bruxelles ni le texte de compromis présenté par la présidence espagnole pour la révision de cette directive ne tiennent actuellement compte des préoccupations françaises sur ce point.

Achevant sa présentation du budget du cinéma, **M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis**, a enfin indiqué que le ministère de la culture préparait un projet de loi visant à encadrer, conformément aux recommandations formulées par M. Jean-Michel Galabert, chargé d'une mission de réflexion sur ce point, la liberté de fixation du prix des places de cinéma par les exploitants, afin que soient mieux préservés les droits des distributeurs et des producteurs, qui sont rémunérés en proportion de la recette d'exploitation des films en salle.

Rappelant que dans le domaine de l'art dramatique, l'intervention de l'Etat poursuivait deux objectifs complémentaires, le soutien à un réseau de scènes publiques et l'encouragement à la création, le rapporteur pour avis a indiqué que l'ensemble des crédits consacrés au théâtre et à l'action culturelle s'élèvera à 1.487 millions de francs en dépenses ordinaires et autorisations de programme en 1996, en progression de 4,5 % par rapport aux crédits votés en 1995.

Les subventions de fonctionnement accordées aux six théâtres nationaux seront consolidées en 1996, après avoir subi une forte augmentation l'an passé. La rénovation du théâtre de Strasbourg sera achevée tandis que sera engagée celle du théâtre de l'Odéon.

Au cours de l'année 1995, la Comédie française a été érigée en établissement public à caractère industriel et commercial. Ce nouveau statut, qui est plus adapté aux exigences de sa gestion, lui a notamment permis d'acquiescer les parts détenues par le théâtre de l'Odéon et la Caisse des dépôts dans le théâtre du Vieux Colombier dont elle assure la programmation. Il fait par ailleurs droit à une revendication ancienne de la commission des affaires culturelles en portant à cinq ans la durée du premier mandat de l'administrateur général. Le Théâtre français devrait également bénéficier, avant la fin de l'année 1996, d'une troisième salle située dans le carrousel du Louvre et où sera présenté, vers 18 heures, le répertoire des pièces en un acte.

Les crédits affectés aux établissements de la décentralisation dramatique atteindront 554 millions de francs en 1996, en progression de 4,5 %. Cette augmentation, qui bénéficiera davantage aux scènes nationales qu'aux centres dramatiques nationaux, devrait permettre d'opérer une remise à niveau salubre après plusieurs années consécutives de stagnation, voire de régression des crédits correspondants.

La contribution de l'Etat au renouvellement de la création et à la découverte de nouveaux talents emprunte la forme d'un soutien aux compagnies dramatiques indépendantes, aux théâtres privés et aux auteurs dramatiques. L'aide consentie aux théâtres privés, qui représente près de 30 % du fonds de soutien géré par la profession paraît aujourd'hui particulièrement nécessaire. La crise de la fréquentation à laquelle ils sont confrontés, conjuguée à l'inflation continue des budgets de production, condamne désormais près de la moitié de ces théâtres à renoncer à une politique de création pour se contenter d'une fonction d'accueil. Or, plus que les théâtres publics, ces établissements jouent un rôle essentiel dans la découverte de jeunes acteurs et d'auteurs contemporains.

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

**Mme Danièle Pourtaud** a rejoint le rapporteur pour avis pour estimer que les règles communautaires relatives à la chronologie des médias faisaient peser une menace sur l'avenir du cinéma français. Elle a regretté que le ministre de la culture ait indiqué ne pas pouvoir faire sienne la proposition formulée par la résolution de la commission n° 59 (1995-1996) sur ce point. A la différence du rapporteur, elle a jugé inquiétante la plus grande sélectivité des investissements réalisés par les SOFICA dans la production cinématographique, regrettant que les choix opérés par ces sociétés ne favorisent pas l'essor d'une création audacieuse. Elle a enfin regretté la faiblesse relative des crédits budgétaires affectés à l'industrie cinématographique, estimant qu'elle contribuait à faire prévaloir en ce domaine une logique commerciale.

**M. Jack Ralite** a déploré que tous les films ne bénéficient pas à l'occasion de leur sortie nationale d'une programmation en salle et d'une promotion qui offrent à chacun les mêmes chances de succès. Soulignant que les jeunes compagnies de théâtre contribuaient très souvent à la diffusion de culture dans les quartiers défavorisés sans pour autant disposer du soutien de l'Etat, il s'est demandé s'il était prévu de les faire participer aux 25 projets de quartiers.

**M. Jean Bernadaux** a demandé au rapporteur pour avis de lui préciser si les crédits du théâtre amateur relevaient du budget de la culture ou de celui de la jeunesse et des sports.

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

- les projets de quartiers tendent à associer l'ensemble des acteurs culturels à la réduction de la fracture sociale. On peut donc penser que les compagnies dramatiques seront invitées à y participer ;

- l'aide au théâtre amateur relève de la compétence du ministère de la jeunesse et des sports. Le ministère de la culture continue cependant d'encourager l'encadrement de

la pratique amateur par des professionnels, en soutenant l'activité des compagnies dramatiques indépendantes.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits du cinéma et du théâtre dramatique pour 1996.**

Présidence de M. Adrien Gouteyron, président. - Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission a examiné le **rapport pour avis de M. James Bordas sur les crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.**

**M. James Bordas, rapporteur pour avis**, a introduit son exposé en rendant hommage au travail accompli par le précédent rapporteur pour avis, M. Joël Bourdin. Il a ensuite indiqué que les crédits de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGR CST) atteindraient 5,268 milliards de francs en 1996, en régression de 1,64 % en francs courants par rapport aux crédits prévus par la loi de finances initiale pour 1995. Ces crédits ont toutefois été réduits de 22,9 millions de francs par l'Assemblée nationale, au cours de l'examen du budget du ministère des affaires étrangères le 12 novembre dernier, dont 12 millions pourraient être supportés par le budget de l'office universitaire et culturel français en Algérie, actuellement mis en sommeil.

Le rapporteur pour avis a souligné que la DGR CST contribuait sur le titre IV, à hauteur de 177,5 millions de francs, à la maîtrise des dépenses publiques, ce qui la conduira à accélérer la restructuration de son réseau d'établissements culturels et scientifiques à l'étranger, à réduire de 14,24 % la subvention versée par l'Etat à Radio-France internationale, à diminuer le soutien accordé aux projets de coopération décentralisée ou aux associations, et à réviser à la baisse ses programmes d'action artistique et de création de classes bilingues ou de filières universitaires francophones.

Les principales mesures nouvelles traduisent en revanche les priorités de l'action culturelle extérieure. Le renforcement des moyens accordés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (+ 50,3 millions de francs) permettra de consolider les crédits de bourses scolaires, de financer la mise en oeuvre de la réforme pédagogique des baccalauréats scientifiques et d'accroître de 6 millions de francs les crédits d'investissement délégués à l'Agence. L'exécution de la troisième tranche du plan quinquennal pour l'audiovisuel extérieur (1994-1998) bénéficiera de 44,8 millions de francs de mesures nouvelles. 30 millions de francs supplémentaires sont prévus pour assurer le maintien des programmes de bourses destinés aux étudiants étrangers des pays prioritaires, et 30 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement sont inscrits sur le titre VI pour alimenter la création d'une procédure d'aide aux projets dans les pays situés hors du champ d'intervention du ministère de la coopération.

Le redéploiement géographique de l'action culturelle extérieure sera enfin accentué, la priorité étant désormais accordée à la coopération culturelle et éducative mise en oeuvre dans les pays d'Europe centrale et orientale, et dans ceux de la péninsule indochinoise, où de nouvelles opportunités se sont ouvertes à la faveur des récentes évolutions géopolitiques.

Concluant cette rapide présentation des crédits de l'action culturelle extérieure pour 1996, **M. James Bordas, rapporteur pour avis**, en a toutefois souligné le caractère indicatif, rappelant que, depuis 1991, les crédits de la DGRCST votés par le Parlement avaient été constamment remis en cause en cours de gestion. En 1995, et d'après les informations actuellement disponibles, le total des annulations de crédits devrait porter sur 305 millions de francs.

Reconnaissant que la DGRCST n'était pas l'unique victime de ces pratiques regrettables, le rapporteur pour avis a néanmoins estimé que les régulations budgétaires

revêtaient en ce domaine une particulière gravité. Parce que la DGRCSST concentre une part importante des crédits d'intervention du ministère des affaires étrangères, il devient traditionnel de lui faire supporter l'essentiel des régulations affectant le Quai d'Orsay. Ces annulations interviennent par ailleurs après que d'importantes économies et compressions des programmes de coopération culturelle aient été conduites pour combler le " trou financier " de la DGRCSST apparu en 1989.

Enfin, outre qu'ils compliquent la tâche des services gestionnaires, et perturbent le rythme d'exécution des projets de coopération, ces " coups d'accordéon " à répétition suscitent l'incompréhension de nos partenaires étrangers et portent finalement atteinte au crédit de la France hors de ses frontières. Le rapporteur pour avis a regretté que le ministère du budget reste totalement insensible à ces considérations.

Puis, **M. James Bordas, rapporteur pour avis**, a abordé la présentation des deux grands chantiers de l'action culturelle extérieure.

Rappelant que la réunion, au sein de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger instituée par la loi du 6 juillet 1990, de l'ensemble des moyens de l'enseignement français à l'étranger, s'était accompagnée d'une réforme des modalités de rémunération des personnels titulaires de l'éducation nationale enseignant dans ces établissements, le rapporteur pour avis a estimé que le bilan que l'on pouvait dresser de ces réformes cinq années plus tard était mitigé.

Si la création de l'Agence a incontestablement permis de renforcer la cohérence de l'action éducative extérieure, elle a conduit à figer les possibilités de recrutement d'enseignants titulaires de l'éducation nationale offertes aux établissements. C'est en effet l'Agence qui procède désormais à la répartition des postes de tous les enseignants titulaires, qu'ils soient expatriés ou recrutés dans le pays d'accueil, en fonction des postes budgétaires ins-

crits sur ses cadres d'emploi. Les établissements qui n'ont pu bénéficier d'un nombre suffisant d'enseignants titulaires sont donc contraints de se tourner, pour faire face à leurs besoins, vers le recrutement local d'enseignants non titulaires. Cette solution comporte deux types d'inconvénients : elle s'opère au détriment de la qualité de l'enseignement dispensé, et laisse à l'entière discrétion des établissements la fixation de la rémunération versée aux enseignants non titulaires.

L'on doit par ailleurs regretter l'augmentation continue des droits de scolarité versés par les parents d'élèves français, que pourrait ne plus compenser l'octroi de bourses de scolarisation, en dépit de la forte revalorisation des crédits correspondants, passée de 102 millions de francs en 1991 à 185 millions de francs en 1995.

Il faut également constater que le vaste redéploiement des moyens de l'enseignement scolaire à l'étranger escompté lors de la création de l'Agence ne pourra s'opérer que de façon très progressive et sur des perspectives de très long terme en raison des difficultés rencontrées pour revenir sur l'acquis - comme en témoigne le nombre particulièrement élevé de postes budgétaires d'enseignants qui continuent d'être affectés à l'Espagne - et de la faiblesse des crédits d'investissement dont dispose l'Agence pour faire face à des besoins nouveaux.

Les orientations de la politique audiovisuelle extérieure de la France ont été redéfinies en 1994 par le comité interministériel compétent. Elles trouvent leur traduction dans la définition d'un plan d'action quinquennal, doté de 430 millions de francs de mesures nouvelles sur cinq ans.

La stratégie audiovisuelle extérieure de la France s'ordonne autour de quatre objectifs complémentaires. Le premier tend à accroître la spécialisation fonctionnelle de TV5 et de Canal France International (CFI) et à renforcer leur complémentarité. TV5, chaîne multilatérale francophone, doit rester l'instrument privilégié de diffusion de la



langue française dans le monde, tandis qu'est affirmée la vocation de CFI à devenir la chaîne de promotion de la France à l'étranger, ce qui justifie qu'elle puisse utiliser d'autres langues que le français pour atteindre un plus large public.

L'adaptation de l'offre de programmes à la demande régionale des publics spécifiques d'Amérique latine, d'Asie, du Moyen-Orient et d'Europe devrait par ailleurs permettre d'affermir la présence audiovisuelle française à l'étranger.

Pour répondre à l'explosion de la demande de programmes qui résultera de la compression numérique, les chaînes de radio et de télévision sont par ailleurs invitées à constituer des bouquets de programmes susceptibles de diversifier l'offre française.

La cohérence de l'action radiophonique et télévisuelle extérieure passe enfin par une restructuration du paysage audiovisuel extérieur autour de trois pôles principaux : CFI est appelé à devenir l'opérateur dominant en matière télévisuelle, Radio France International (RFI) voit son rôle de chef de file de l'action radiophonique extérieure conforté, tandis que le rôle de la Sofirad est appelé à se tourner davantage vers le secteur privé et à susciter des partenariats avec des entreprises étrangères.

Un débat a suivi.

**M. Philippe Labeyrie** a interrogé le rapporteur pour avis sur le nombre d'élèves français scolarisés dans le réseau d'établissements scolaires français à l'étranger.

**M. Jacques Legendre**, estimant que les crédits consentis en faveur de l'action culturelle et éducative extérieure étaient loin d'être disproportionnés compte tenu de la forte " demande de France " exprimée à l'étranger, s'est élevé contre la facilité qui conduisait, en période de restrictions budgétaires, à annuler prioritairement les moyens correspondants. Il a rejoint le rapporteur pour avis pour souligner les conséquences particulièrement néfastes de l'annulation de projets de coopération enga-

geant la France auprès de ses partenaires étrangers, et a regretté que les retombées, notamment en termes économiques, des crédits de l'action culturelle et scientifique extérieure, soient insuffisamment perçues par les budgétaires.

**M. Ivan Renar** s'est associé à l'opinion exprimée par M. Jacques Legendre sur ce point, et a fait valoir que des liens de coopération suspendus étaient toujours plus difficiles à renouer.

**M. André Maman** a souligné que l'effort consenti en faveur du réseau des établissements scolaires français à l'étranger, soit au total 450 écoles reconnues par le ministère de l'éducation nationale, était certes coûteux, mais indispensable dans la mesure où il contribuait à former des élites francophones sur les cinq continents. Il a regretté que les crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger soient insuffisants pour faire face à l'ensemble des besoins, et a notamment souligné que de nombreuses écoles n'étaient toujours pas conventionnées, dans l'attente de la définition des "conventions à géométrie variable" annoncée en septembre 1993 par le ministre des affaires étrangères. Les crédits affectés au service des bourses scolaires devraient continuer de croître afin de respecter l'engagement selon lequel aucun enfant de nationalité française ne devait être exclu de l'enseignement français à l'étranger pour des motifs d'ordre financier. La sécurité des élèves justifierait par ailleurs une revalorisation sensible des crédits d'investissement délégués à l'Agence.

**M. Jean Delaneau**, notant avec intérêt la persistance des sujets de préoccupation depuis la date où il avait cessé d'assumer la fonction occupée aujourd'hui par M. James Bordas, a notamment souligné que l'augmentation des frais de scolarité et la suppression de la liberté de recrutement des enseignants titulaires de l'éducation nationale par les établissements scolaires figuraient parmi les réserves exprimées par la commission des affaires culturelles lors de l'examen de la loi du 6 juillet 1990 portant

création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Il a par ailleurs craint que l'inflation continue des droits de scolarité versés par les parents d'élève ne conduise à écarter des établissements français des enfants francophones, d'Afrique notamment, dont les parents sont expatriés, aux Etats-Unis par exemple.

**M. André Egu**, évoquant un récent déplacement qu'il avait effectué en Turquie, s'est déclaré heureusement surpris de l'attrait qu'exerçaient les écoles françaises sur les ressortissants de ce pays, et a souligné que les attentes des autorités turques vis-à-vis de la France, notamment en ce qui concernait la création d'une université franco-turque sur le site de Galatasaray, restaient très fortes.

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

- 151.463 élèves étaient scolarisés dans les établissements scolaires français à l'étranger au cours de l'année scolaire 1994-1995, parmi lesquels 59.227 Français, 70.947 enfants de la nationalité du pays d'accueil, et 21.289 enfants originaires de pays tiers.

- un fonds d'aide à la scolarisation des enfants francophones a été institué dans le cadre des actions de coopération multilatérales décidées par les sommets des chefs d'Etat et de gouvernement francophones.

**M. André Maman** a alors regretté, qu'à la différence des bourses destinées aux enfants français, attribuées en fonction de critères précis sous le contrôle des consuls généraux et de la commission nationale des bourses, l'octroi des bourses d'aide à la scolarisation des enfants francophones, gérées par l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), ne soit soumis à aucun contrôle.

Puis, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques inscrits dans le projet de loi de**

**finances pour 1996**, en souhaitant explicitement qu'ils ne soient pas amputés en cours d'exercice.

**La commission a ensuite procédé, sur le rapport de M. Jacques Legendre, à l'examen des conclusions de la mission d'information sur l'enseignement des langues vivantes dans l'enseignement scolaire.**

Après avoir rappelé que la mission d'information avait procédé depuis presque un an à l'audition de vingt-trois spécialistes de l'enseignement des langues vivantes, **M. Jacques Legendre, président de la mission**, a indiqué que l'intuition initiale qui avait présidé à sa création -celle d'un resserrement de l'éventail des langues étrangères proposées dans les établissements, notamment autour de l'anglais- avait pu être vérifiée.

Sous une apparence ambitieuse, notre système d'enseignement des langues apparaît à l'examen moins glorieux.

Il a ainsi estimé que l'initiation précoce, prévue dès le cours élémentaire par le nouveau contrat pour l'école risquait de porter atteinte à la diversification linguistique et à renforcer le " tunnel du tout anglais ".

S'agissant du collège, il a indiqué que le quasi monopole de l'anglais en première langue, et l'hégémonie de l'espagnol en deuxième langue s'exerçaient notamment au détriment de l'allemand.

Pour le lycée, en dépit d'une offre théoriquement très large, la diversification se trouvait notamment contrariée par une pédagogie privilégiant l'écrit.

Enfin, l'enseignement des langues étrangères était négligé dans l'enseignement professionnel alors que les entreprises auront de plus en plus besoin de techniciens maîtrisant plusieurs langues étrangères.

**M. Jacques Legendre** a ensuite souligné les expériences intéressantes mais limitées engagées en faveur du bilinguisme, qu'il s'agisse des sections européennes qui favorisent un approfondissement et une instrumentalisation des langues étudiées, ou des sections internationales

dont l'implantation reste trop concentrée dans quelques établissements, notamment en région parisienne.

Il a également indiqué que l'expérience bilingue engagée dans l'académie de Strasbourg, née d'initiatives locales, soutenue par l'administration et s'appuyant sur des échanges transfrontaliers et des accords avec l'Allemagne, constituait un exemple porteur d'avenir pour les autres régions frontalières.

Il s'est ensuite étonné que les " gisements linguistiques régionaux " ne se trouvent pas exploités et que ce potentiel ne soit pas entretenu, comme en témoigne l'exemple du néerlandais qui ne fait pas l'objet d'un CAPES ou d'une agrégation, et du polonais dont l'enseignement décroît de manière alarmante dans le Nord de la France. Il a signalé que les pays concernés avaient en retour, et à bon droit, la tentation de réduire l'enseignement du français au sein de leur système éducatif.

Il a également déploré que la langue arabe soit négligée par notre système d'enseignement et a souligné le risque de voir se développer un enseignement de type communautaire alors que les pays arabes représentent un ensemble culturel et économique considérable.

Après avoir rappelé la part prise par la France dans les programmes linguistiques européens, il a présenté les objectifs et les propositions de la mission d'information :

- la définition d'une véritable politique en faveur de l'enseignement des langues vivantes qui passe d'abord par la maîtrise de la langue française, par l'ouverture au monde et donc par la connaissance de deux langues étrangères, en utilisant les potentiels linguistiques régionaux ou locaux, étant entendu que la connaissance de l'anglais reste imposée par la pression sociale mais n'est pas de nature à faire la différence lors de la recherche d'un emploi ;

- l'information correcte et impartiale des familles sur l'éventail des langues proposées ;

- l'élaboration de schémas régionaux pour l'apprentissage des langues vivantes, tenant compte des spécificités régionales, de leur caractère frontalier, des jumelages existants et des besoins des entreprises ;

- l'immersion linguistique des élèves et des enseignants, notamment par le développement d'échanges au niveau européen ;

- la réactivation de l'enseignement des langues dites minoritaires ;

- l'adaptation des méthodes d'enseignement et de la formation des enseignants ;

- la renégociation de certaines conventions afin d'assurer, par exemple, le respect des engagements linguistiques du traité de l'Elysée entre la France et l'Allemagne.

**M. Jacques Legendre** a enfin estimé que ces propositions étaient destinées à faire pression sur le ministre chargé de l'éducation nationale afin que celui-ci prenne en compte la nécessité d'une diversification linguistique, notamment dans le cadre d'un apprentissage précoce, et s'inscrivaient dans la perspective d'une politique volontariste et de longue durée.

A la suite de cet exposé, un large débat s'est engagé.

**M. Jean Delaneau** s'est interrogé sur l'utilité d'une initiation précoce en primaire dont les résultats ne paraissent guère se prolonger lors de l'entrée au collège et a estimé que l'apprentissage d'une langue étrangère devrait, pour être efficace, débiter en même temps que celui de la langue maternelle.

**M. Daniel Eckenspieller** a regretté que les titulaires du CAPES d'allemand possédant une mention " langue régionale " ne puissent bénéficier d'une affectation prioritaire en Alsace.

**M. Albert Vecten** a souligné l'intérêt de schémas linguistiques régionaux ainsi que les difficultés rencontrées par les élus locaux pour pérenniser des sections internatio-

nales lorsque la motivation des autorités rectorale ou académique est défaillante.

Il a par ailleurs estimé que le faible développement de ces sections résultait de conditions trop strictes posées quant à leur mise en place, notamment quant au pourcentage requis d'élèves étrangers.

Il a également insisté sur la nécessité d'harmoniser les diplômes français et étrangers et de développer un système d'équivalences afin de permettre aux élèves de poursuivre un cursus universitaire.

Il a enfin félicité les membres de la mission pour des propositions qu'il a jugé susceptibles d'accélérer l'extension d'expériences encore trop limitées.

Soulignant l'intérêt d'une initiation linguistique précoce, qui reste pour l'instant fondée sur le volontariat des maîtres, **M. Victor Reux** a estimé que son efficacité supposait des moyens adaptés, une immersion linguistique des enseignants et un suivi tout au long de l'enseignement primaire.

Répondant à ces interventions, **M. Jacques Legendre** a notamment apporté les précisions suivantes :

- le rapport de la mission d'information préconisera un assouplissement des conditions de création des sections internationales ;

- l'attention du ministre pourrait être attirée sur l'intérêt de déroger aux règles du mouvement national pour l'affectation des capésiens d'allemand justifiant d'une mention langue régionale ;

- l'harmonisation entre les diplômes, notamment le baccalauréat et l'Abitur; devra être systématiquement recherchée ;

- l'information dispensée aux familles devra privilégier l'intérêt de l'apprentissage des langues autres que l'anglais, dans une perspective d'ouverture au monde des élèves.

Sur la proposition du président Adrien Gouteyron, la commission a ensuite adopté à l'unanimité les conclusions de la mission et décidé leur publication sous forme de rapport d'information.

M. Adrien Gouteyron, président, a enfin souhaité que ce rapport fasse l'objet d'une présentation à la presse et s'est déclaré prêt à s'y associer.

**Jeudi 16 novembre 1995 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président.** - La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport pour avis de M. François Lesein sur les crédits du ministère de la jeunesse et des sports pour 1996.

Analysant en premier lieu les crédits et les moyens en personnel, M. François Lesein, rapporteur pour avis, a indiqué que le budget de la jeunesse et des sports s'élevait à 2.933 millions de francs pour 1996, en baisse de 1,35 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995. Il a constaté que ce budget participait à l'effort général de maîtrise des dépenses publiques.

Les crédits du titre IV baissent de 0,9 %. Le chapitre 43-90 " jeunesse " diminue de 10,2 %, celui des sports, incluant les crédits nécessaires à la réalisation du Grand stade, augmente de 11,2 %. Hors crédits Grand stade, le chapitre 43-91 " sport " diminue de 27,4 %.

Le rapporteur pour avis a précisé que l'Assemblée nationale avait réduit les crédits du ministère de la jeunesse et des sports de 38,5 millions de francs -dont 33 millions sur le titre IV- et notamment diminué les crédits relatifs aux postes FONJEP (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire).

En ce qui concerne les dépenses en capital (titre V, investissements exécutés par l'Etat), les crédits de paiement (CP) diminuent de 63 % et les autorisations de programme (AP) de 34 %. Les travaux nécessaires liés à la sécurité et à la maintenance de certains établissements



(estimés à 245 millions de francs) ne pourront être réalisés.

Pour le titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat), les AP comme les CP s'élèvent à 15,43 millions de francs, ce qui imposera une sélection rigoureuse des opérations à engager.

Commentant ces évolutions, **M. François Lesein, rapporteur pour avis**, après avoir rappelé la participation du ministère à la politique de la ville, a également mentionné la non reconduction du " Fonds tabac " tout en précisant que le Gouvernement avait mis en place une mission pour étudier les possibilités de rapprochement des législations européennes dans ce domaine.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, il a regretté le décalage existant entre les travaux à réaliser et la faiblesse des dotations.

Abordant l'analyse des ressources extrabudgétaires, le rapporteur pour avis a rappelé l'incertitude qui pèse toujours sur les recettes du Fonds national pour le développement du sport (FNDS). Pour 1996, la prévision de recettes a été ramenée à 820 millions de francs pour être plus réaliste et tenir compte des remarques de la Cour des comptes sur le décalage entre les prévisions et les recettes constatées.

Pour 1995, les recettes au 7 novembre 1995 atteignaient 629 millions de francs.

Le rapporteur pour avis a ajouté que la progression du chiffre d'affaires de la Française des jeux pour 1995, sur lequel est assis le prélèvement en faveur du FNDS, serait de 3 %.

Le Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA) voit ses crédits doubler par une dotation de 24 millions de francs du titre IV. Le rapporteur a regretté la diminution de 32 postes des moyens en personnel du ministère, compensée toutefois par la création de 32 contrats de préparation olympique, mais s'est félicité

du maintien des personnels mis à disposition des fédérations.

Evoquant les principaux aspects de la politique du ministère de la jeunesse et des sports, **M. François Lesein, rapporteur pour avis**, a souligné la nécessité d'une gestion très rigoureuse pour mener à bien les priorités : réussir l'aménagement des rythmes scolaires, promouvoir les gisements d'emplois sportifs, développer la vie associative et réussir cet événement exceptionnel que constitue la coupe du monde.

En ce qui concerne la jeunesse, l'aménagement du rythme de vie des enfants bénéficiera de 20 millions de francs de mesures nouvelles. Le ministère de la jeunesse et des sports entend apporter sa contribution à l'aménagement des rythmes scolaires, grand chantier du Gouvernement qui reste piloté par le ministère de l'éducation nationale. Pour ceci, il entend sélectionner 30 sites pilotes auxquels seront consacrés 50 millions de francs.

**M. François Lesein, rapporteur pour avis**, s'est félicité de cette initiative, tout en souhaitant que le programme antérieur d'aménagement des rythmes de vie des enfants se poursuive et soit étendu aux élèves des collèges. Il a noté toutefois la baisse de la participation de l'État dans le financement du dispositif actuel.

Les plans locaux d'animation jeunesse ont été renforcés en 1995 par les contrats locaux d'animation, de sports, d'expression et de responsabilité (LASER) qui ont bénéficié de la création de 550 postes FONJEP, mais aucune autre création n'est prévue en 1996.

Les groupes de travail mis en place par le Gouvernement pour le développement de la vie associative n'ont pas encore rendu leurs conclusions. Le ministère de la jeunesse et des sports en attend des propositions pour encourager le bénévolat.

Les subventions versées à l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) et l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ) sont en diminution de 10 %.

En ce qui concerne le sport, le rapporteur pour avis a souhaité que la rigueur du budget et la préparation de la coupe du monde de football ne portent pas préjudice au développement de la pratique sportive, facteur de cohésion sociale. 26 millions de francs de mesures nouvelles devraient donner à la France les moyens nécessaires pour disposer d'une représentation de qualité aux jeux olympiques d'Atlanta.

**M. François Lesein, rapporteur pour avis**, s'est félicité que la réalisation du Grand stade ne soit plus financée par le FNDS. Pour cette réalisation, 891,7 millions de francs sont prévus en 1996, 184,5 millions de francs figurent dans le titre IV. Une loi de finances rectificative devrait ouvrir un crédit complémentaire de 707 millions de francs sur ce même titre IV.

Le rapporteur pour avis s'est inquiété, comme il l'avait déjà souligné lors de l'audition de M. Guy Drut, ministre de la jeunesse et des sports, du devenir du stade après la coupe du monde et du coût de fonctionnement à supporter si aucun club résident ne s'y installe.

Il a rappelé que la limitation des crédits va rendre difficile le maintien de l'aide de l'Etat au niveau de 1995. La poursuite de la politique en faveur de la pratique sportive ne pourra se faire qu'au prix de la plus grande rigueur dans l'attribution des aides.

Le dispositif " profession sport " a eu un effet d'entraînement performant pour le développement de l'emploi sportif. Il sera le pivot du plan " sport emploi " que doit annoncer le ministre de la jeunesse et des sports. Il sera toutefois nécessaire que des moyens nouveaux soient affectés à ce dispositif.

Enfin, le rapporteur pour avis s'est félicité du retour du FNDS à sa vocation première, l'aide au sport de masse.

Les subventions aux fédérations sportives -incluant les fédérations de sports mécaniques qui depuis deux ans étaient financées sur le " fonds tabac " - sont maintenues.

En ce qui concerne les investissements, les crédits du FNDS relatifs aux investissements de l'Etat doublent, afin de compléter les crédits d'investissements du titre V du budget. Cependant, ils doivent financer en priorité les opérations non réalisées par le FNDS, estimées au 31 août 1995 à 142 millions de francs.

Les subventions destinées aux équipements sportifs sont destinées à la rénovation de stades de province pour la coupe du monde de football.

En conclusion, **M. François Lesein, rapporteur pour avis**, a souligné la nécessité de donner des moyens supplémentaires au FNDS, en particulier dans cette période de rigueur budgétaire.

Après avoir rappelé que le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) avait estimé en 1983 à un milliard de francs les crédits nécessaires pour mener à bien une grande politique du sport, il a proposé à la commission d'adopter un amendement relevant le taux du prélèvement sur le chiffre d'affaires de la Française des jeux de 2,4 à 3 %, estimant que celle-ci pouvait supporter ce prélèvement.

Il a en conséquence proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption du budget de la jeunesse et des sports, sous réserve de l'adoption de cet amendement.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**Mme Danièle Pourtaud** a regretté la diminution du budget de la jeunesse et des sports et la part importante qui était consacrée au Grand stade. S'associant aux inquiétudes du rapporteur pour avis concernant son devenir, elle s'est inquiétée de la diminution des crédits relatifs aux postes FONJEP votée à l'Assemblée nationale, diminution équivalente à la suppression de 500 postes.

**M. André Diligent**, après avoir rappelé sa satisfaction de voir la candidature de Lille retenue pour les Jeux olympiques de 2004, s'est inquiété des conséquences en

matière d'investissements à entreprendre avant même que soit définitivement choisie la ville qui organisera ces jeux.

**M. Ivan Renar** a qualifié le budget de la jeunesse et des sports de budget " confetti " et souligné son insuffisance à l'approche des jeux olympiques. Il a évoqué les difficultés des étudiants pour trouver de la place dans les filières universitaires sportives et a interrogé le rapporteur pour avis sur les engagements de l'Etat, concernant les équipements à réaliser, à la suite du choix de Lille comme candidat pour recevoir les Jeux olympiques.

**M. André Maman** s'est inquiété du montant des crédits dont pourra bénéficier le Consulat de France à Atlanta pour les Jeux olympiques et a demandé si le ministère de la jeunesse et des sports accordait des crédits aux établissements scolaires à l'étranger en matière de jeunesse et sports.

**M. Marcel Daunay** a souhaité que l'équilibre Paris-province soit bien respecté en matière d'attributions de crédits.

En réponse aux différents intervenants, **M. François Lesein, rapporteur pour avis**, a précisé que la diminution des crédits FONJEP n'entraînerait pas de suppression de postes mais en empêcherait toute création et que l'Etat devrait apporter sa caution avant l'engagement des investissements nécessités par la candidature de Lille. Il a précisé que les filières sportives dépendaient du ministère de l'éducation nationale. Relevant que les établissements français à l'étranger dépendaient du ministère des affaires étrangères, il a indiqué qu'il interrogerait le ministre de la jeunesse et des sports sur l'aide qu'il pourrait éventuellement leur accorder. Il a approuvé la nécessité de répartir équitablement les crédits entre la province et Paris mais a souligné qu'il fallait prendre en compte l'ampleur de certains investissements tels que le Grand stade.

**M. Adrien Gouteyron, président**, a ajouté qu'aux crédits du ministère pour les jeux olympiques d'Atlanta

s'ajouteraient des droits de retransmission et de parrainage, dont il serait utile de connaître les montants.

A l'issue de ce débat, la commission a **adopté l'amendement proposé par son rapporteur pour avis**, puis a décidé de donner un **avis favorable à l'adoption des crédits pour 1996 du budget de la jeunesse et des sports sous réserve de l'adoption de cet amendement**.

La commission a ensuite examiné le **rapport pour avis de M. Albert Vecten sur les crédits de l'enseignement agricole inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996**.

En introduction à son exposé, **M. Albert Vecten, rapporteur pour avis**, a relevé les propos du rapporteur spécial du budget de l'agriculture à l'Assemblée nationale, qui s'était interrogé sur la " banalisation " de l'enseignement agricole et l'augmentation de ses crédits. Se félicitant de ce que le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation ait clairement affirmé son attachement à la spécificité de l'enseignement agricole, le rapporteur pour avis a rappelé que cette position était aussi celle que la commission avait toujours défendue, et qu'il lui semblait nécessaire de faire preuve de vigilance à l'égard de propos qui pourraient conduire à un repli malthusien de l'enseignement agricole, voire remettre en cause son rattachement au ministère de l'agriculture.

**M. Albert Vecten, rapporteur pour avis**, a ensuite abordé l'examen des crédits.

Les crédits de l'enseignement agricole s'élèveront en 1996 à 6.011,01 millions de francs, soit une progression de 7,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995, qui traduit la réelle priorité accordée à ce secteur.

En ce qui concerne l'enseignement agricole public, les dépenses de fonctionnement (3.010 millions de francs), augmentent de 3,9 %. Les dépenses en capital seront de 67,7 millions de francs en crédits de paiement et de 79 millions de francs en autorisations de programme, les

chiffres correspondants pour 1995 étant, après l'arrêté d'annulation de crédits du 28 juin dernier, de 55,8 et 65,5 millions de francs.

Le rapporteur pour avis a analysé le problème que posent, dans l'enseignement public agricole, l'insuffisance chronique des créations d'emplois au regard de l'augmentation des effectifs et le développement corrélatif de l'emploi précaire. Approuvant les efforts consentis par le ministère de l'agriculture pour redresser cette situation, pour améliorer la situation des personnels contractuels et pour leur ouvrir l'accès aux concours de recrutement, il a relevé qu'en dépit de ces efforts, il restait indispensable que l'administration du budget accorde à l'enseignement agricole, comme au ministère de l'éducation nationale, des créations de postes en nombre suffisant et des mesures de résorption des emplois précaires. **M. Albert Vecten, rapporteur pour avis**, a souligné que l'insuffisance des moyens en personnel était aussi grave, dans l'enseignement supérieur -qui ne bénéficiera en 1996 que de cinq emplois nouveaux, prélevés sur les 20 prévus au titre du nouveau contrat pour l'école- que dans l'enseignement technologique et professionnel, et concernait les personnels non enseignants autant que les personnels enseignants.

Les aides à l'enseignement privé sous contrat sont évaluées dans le projet de budget à 2.263,4 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, et progressent donc de 10,8 % de loi de finances à loi de finances. La progression réelle des crédits est cependant nettement moins importante, car les dotations budgétaires ont dû être complétées par des reports et par des crédits ouverts en loi de finances rectificative (85,7 millions de francs au total) pour tenir compte des augmentations d'effectifs de la rentrée 1994 et de la première tranche de mise à niveau de la subvention de fonctionnement à l'élève servie aux établissements " à temps plein " en application de la loi du 31 décembre 1984.

Analysant la répartition des aides selon les catégories d'établissements, le rapporteur pour avis a précisé que les aides aux établissements " à temps plein " (1.398 millions de francs) avaient été calculées sur la base d'une augmentation des effectifs de 4 % à la rentrée 1995, et que l'aide forfaitaire aux établissements " à rythme approprié " s'élèverait à 750 millions de francs sur la base d'une augmentation de 7 % de leurs effectifs. Il a enfin relevé la faible augmentation des aides aux écoles d'ingénieurs (97,4 millions de francs, + 2,5 %) et la constante diminution des subventions d'investissement, réduites à des montants symboliques : 4,3 millions de francs en crédits de paiement, 3,5 millions de francs en autorisations de programme.

En ce qui concerne les crédits d'aides aux familles (492,5 millions de francs, en hausse de 5,8 %), le rapporteur pour avis a rappelé qu'une disposition législative adoptée à l'initiative de la commission avait permis de conserver aux élèves des quatrièmes et troisièmes agricoles le bénéfice des bourses servies en application de la loi de 1951, déduction faite, le cas échéant, de l'aide à la scolarité.

Analysant enfin les crédits des actions de formation en milieu rural (chapitre 43-23), **M. Albert Vecten, rapporteur pour avis**, a regretté qu'ils aient été, cette année encore, frappés par des annulations de crédits. Il a souligné que l'augmentation des dotations du chapitre, qui passent de 144 à 178 millions de francs, était due à la création des bourses qui sont désormais attribuées aux jeunes suivant les stages de préparation à l'installation de 6 mois. En dehors de cette dépense nouvelle, toutefois, toutes les lignes du chapitre sont réduites, dans des proportions variables, par rapport au montant inscrit dans le budget pour 1995.

Le rapporteur pour avis a ensuite exposé les progrès de la rénovation de l'enseignement agricole, que le projet de budget pour 1996 doit permettre de poursuivre et de consolider. Il a noté que cette année encore, le succès de



l'enseignement agricole s'était traduit par une nette augmentation des effectifs de l'enseignement technique, qui frôlent le chiffre de 160.000 élèves, et ont connu sur dix ans un accroissement de 21 %. Il s'est inquiété de ce que de nombreux élèves n'aient pu être accueillis dans les établissements publics ou privés, et a craint qu'une partie de ces refus d'inscription ne soit imputable à une insuffisance de moyens.

Il a insisté sur la mise en place à la rentrée 1996, dans l'enseignement technologique et professionnel, des premiers baccalauréats professionnels agricoles, et s'est félicité de l'intention du ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation de créer, comme dans les autres filières technologiques supérieures, des diplômes nationaux de technologie spécialisée (DNTS) que les titulaires du brevet de technicien supérieur agricole (BTSA) pourront préparer en un an. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, il a noté que sa rénovation, relancée l'an dernier par M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, se poursuivait selon trois axes : la constitution des pôles régionaux spécialisés et la rénovation des grands établissements d'Ile-de-France, la coopération avec l'enseignement universitaire et la recherche, la réorganisation selon les priorités dégagées l'an dernier par le rapport de M. Pierre Laffitte.

En conclusion de son exposé, **M. Albert Vecten, rapporteur pour avis**, portant un jugement positif sur les efforts consentis par le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation pour doter l'enseignement agricole des moyens nécessaires, a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits pour 1996 de l'enseignement agricole.

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

**M. François Lesein** a jugé très satisfaisant l'effort budgétaire consenti en faveur de l'enseignement agricole, dont il a souligné l'adaptation à l'offre d'emploi, et a approuvé l'analyse et les conclusions du rapporteur.

**M. James Bordas** a indiqué qu'il partageait l'étonnement et l'inquiétude qu'inspiraient au rapporteur pour avis les propos tenus par le rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Rappelant que, voici une quinzaine d'années, certains avaient envisagé le rattachement à l'éducation nationale de l'enseignement agricole, il s'est félicité qu'ait été préservée la spécificité de cet enseignement, et a insisté, rejoignant **M. François Lesein**, sur sa qualité et ses excellents résultats en matière d'insertion professionnelle, qui expliquent d'ailleurs l'augmentation de ses effectifs. Notant que l'enseignement agricole serait un instrument efficace de la politique en faveur de l'installation de jeunes agriculteurs menée par le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, il s'est également déclaré favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement agricole.

**M. Victor Reux** s'est associé aux propos de **M. James Bordas**.

**M. Ivan Renar** a souligné l'importance de l'enseignement agricole dans la région du Nord-Pas-de-Calais et a reconnu sa qualité, avant de demander au rapporteur des précisions sur la diversification de l'enseignement agricole et ses débouchés professionnels.

Le **président Adrien Gouteyron** a souhaité savoir pourquoi la création des baccalauréats professionnels agricoles n'était pas intervenue plus tôt, et a interrogé le rapporteur pour avis sur la place des stages dans les formations agricoles.

Répondant aux intervenants, **M. Albert Vecten, rapporteur pour avis**, s'est félicité du soutien qu'avait toujours apporté la commission à la rénovation de l'enseignement agricole, menée depuis plus de dix ans dans une parfaite continuité de l'action gouvernementale.

Evoquant la diversification des champs disciplinaires de l'enseignement agricole, qui couvre, outre les activités de production, l'ensemble des secteurs situés en amont et en aval, et prépare aussi aux nouveaux métiers liés à la

mise en valeur et à l'aménagement de l'espace rural, il a estimé qu'il serait très regrettable, pour l'avenir de l'économie agricole et rurale, de ne pas poursuivre les évolutions engagées depuis l'adoption des " lois Rocard " de 1984.

Il a précisé que les baccalauréats professionnels spécifiques à l'enseignement agricole étaient destinés à se substituer, à terme, aux brevets de techniciens agricoles (BTA). A propos de l'organisation des stages inclus dans la scolarité conduisant aux baccalauréats professionnels, il a commenté la place, dans l'enseignement agricole, des formations en alternance, et il est convenu avec le président Adrien Gouteyron que le problème du coût des stages pour les familles les moins aisées était un de ceux auxquels il restait à trouver une solution satisfaisante.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant les propositions de son rapporteur pour avis, a décidé de donner un **avis favorable à l'adoption des crédits pour 1996 de l'enseignement agricole.**

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mardi 14 novembre 1995 - Présidence de M. Jean Huchon, vice-président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, sur le projet de loi de finances pour 1996.**

Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, a tout d'abord qualifié le budget de l'environnement pour 1996 de " civique ", en ce qu'il participait à l'effort collectif de réduction des déficits.

Elle a indiqué que le projet de budget de son ministère s'établissait à 1.842 millions de francs en moyens d'engagement et 1.751 millions de francs en moyens de paiement, en progression respective de 0,5 et 0,8 % par rapport à la loi de finances rectificative du printemps 1995.

Elle a toutefois précisé que l'Assemblée nationale avait adopté un amendement tendant à réduire au total de deux millions de francs ces crédits, en ce qui concerne les seules subventions d'investissement. Elle a expliqué qu'elle avait accepté cette diminution modeste, compte tenu de la nécessité de parvenir aux deux milliards de francs d'économies demandées par l'Assemblée nationale.

Le ministre a ensuite présenté les quatre grandes priorités retenues pour l'action de son ministère en 1996.

Elle a, tout d'abord, détaillé les actions relevant de la première de ces priorités, consistant à poursuivre la mise en oeuvre des programmes décennaux qui tendent à améliorer la prévention des risques et notamment des inondations.

S'agissant du plan décennal de prévention des risques majeurs, elle a expliqué que ce plan prévoyait l'amélioration de la cartographie des risques à travers un dispositif

juridique modernisé et simplifié : le plan de prévention des risques naturels (PPR), appelé à se substituer aux nombreux documents existants.

Le ministre a indiqué que l'ensemble des PPR devraient être établis dans un délai de cinq ans et a souligné l'importance qu'elle attachait au développement de l'effort de prévention. Elle a en effet constaté que, pendant de nombreuses années, on avait laissé se développer l'urbanisation dans des zones à risque et que cette situation conduisait aujourd'hui à dégager des moyens financiers importants pour effectuer des travaux de protection.

**Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement**, a ensuite noté que l'exécution du plan de restauration et d'entretien des cours d'eau, qui prévoit 10,2 milliards de francs de travaux sur 10 ans, financés à 40 % par l'Etat, serait poursuivie en 1996, ainsi que l'amélioration des systèmes d'annonce des crues, notamment grâce à la construction de nouveaux radars météorologiques.

Elle a, par ailleurs, rappelé que la loi du 2 février 1995 avait institué un mécanisme d'expropriation pour assurer la sécurité des populations menacées par certains risques majeurs et que le décret d'application de cette disposition venait d'être publié.

S'agissant du plan " Loire grandeur nature ", le ministre a indiqué que ce plan avait connu un début d'exécution en 1994 et s'était intensifié en 1995, le montant total des travaux prévus s'élevant à 1,8 milliard de francs, dont 700 millions à la charge de l'Etat. Elle a précisé que la mesure la plus spectaculaire prise dans le cadre de ce plan en 1995 avait consisté dans le déménagement de trois entreprises dont les installations empiétaient sur le lit de la Loire à Brives-Charensac.

Le ministre a, enfin, relevé que 65 millions de francs de dépenses ordinaires et 263 millions de francs d'autorisations de programme étaient inscrits dans le projet de budget pour assurer la poursuite de la mise en oeuvre de ces deux plans décennaux.

Abordant ensuite la deuxième priorité d'action du ministère, à savoir l'amélioration des connaissances scientifiques et des outils de gestion, **Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement**, a souligné que les moyens consacrés à la recherche étaient en progression sensible dans le projet de budget pour 1996 et que cet effort permettrait de développer un certain nombre de programmes de recherche incitatifs portant notamment sur la qualité de l'air urbain, ainsi que de consolider les moyens accordés à l'Institut français de l'environnement (IFEN) pour développer les statistiques dans le domaine de l'environnement.

Le ministre a ensuite présenté la troisième priorité d'action retenue pour 1996, qui concerne la protection de la nature. Elle a précisé qu'un nouveau parc national serait créé l'année prochaine en Guyane et elle a considéré qu'il s'agissait là d'une innovation importante dans la mesure où aucun parc national n'avait été créé depuis 1989 et où une occasion était ainsi donnée à la France, seul pays développé disposant d'une forêt tropicale, de montrer ce qu'elle savait faire en matière de protection de l'environnement.

Elle a également noté la mise en oeuvre d'un programme d'action en faveur de la " biodiversité " grâce à la création au sein du Museum national d'histoire naturelle d'un Institut d'écologie et de gestion de la biodiversité, en liaison avec le " centre thématique nature ".

Le ministre a, à cet égard, souligné que la France avait la chance de posséder un patrimoine végétal et animal remarquable et que le programme d'action en faveur de la biodiversité constituait un enjeu mal connu mais important, correspondant à un engagement international et dont les répercussions économiques étaient potentiellement importantes.

Elle a par ailleurs indiqué que le Conservatoire du littoral bénéficierait désormais de l'extension de la procédure

de dation en paiement, ainsi que de la création d'un emploi supplémentaire.

Enfin, **Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement**, a déclaré que la quatrième priorité de son ministère serait fondée sur un effort de participation à la réforme de l'Etat, grâce à une amélioration qualitative et quantitative des moyens des structures régionales, directions régionales de l'environnement (DIREN) et directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE), et au développement des procédures d'information des citoyens sur les risques et de concertation avec les acteurs locaux, notamment dans le cadre des commissions locales d'information et de surveillance des risques, ainsi que des associations.

En conclusion, le ministre a souligné que ce projet de budget traduisait de la part de son ministère un effort de rationalisation et une meilleure adaptation des moyens aux missions prioritaires qui lui étaient confiées. Elle a donc estimé que, tout en participant à la volonté du Gouvernement de réduire les déficits publics, la stagnation des moyens du ministère de l'environnement lui permettrait cependant d'avoir une action ciblée sur des priorités fortes.

**M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a demandé au ministre d'exposer les raisons de la diminution des crédits budgétaires consacrés à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Convenant de ce que la réduction des crédits de l'ADEME constituait une forme de débudgétisation, le ministre a rappelé que l'augmentation du produit des taxes perçues par l'ADEME compensait la diminution de l'aide de l'Etat. Il a estimé que cet accroissement du produit des taxes résultait de la mise en oeuvre du principe " pollueur-payeur ". Il a, en outre, ajouté que le budget total de l'environnement ne se limitait pas aux crédits de son département et qu'il souhaitait un véritable " budget civil " de l'environnement.

**A la question de M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis, sur l'application de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, le ministre a répondu que 5 décrets avaient d'ores et déjà été publiés au journal officiel à savoir :**

- le décret n° 95-635 du 6 mai 1995 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement (JO du 7 mai 1995) ;

- le décret n° 95-636 du 6 mai 1995 relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour exercer des activités dans le domaine de la protection de la nature (JO du 7 mai 1995) ;

- le décret n° 95-1027 du 18 septembre 1995 relatif à la taxe sur le traitement et le stockage des déchets (JO du 18 septembre 1995) ;

- le décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles (JO du 11 octobre 1995) ;

- le décret n° 95-1115 du 17 octobre 1995 relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines (JO du 19 octobre 1995).

Le ministre a ajouté que quatre décrets étaient en cours de signature:

- un décret relatif à la prévention du risque sismique, dont la publication était prévue pour novembre 1995 ;

- un décret relatif à la taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés, dont la publication était également prévue pour novembre 1995 ;

- un décret relatif au droit départemental de passage institué sur les ouvrages d'art reliant le continent à certaines îles maritimes, dont la publication était prévue pour novembre-décembre 1995 ;



- un décret modifiant certaines dispositions du livre II du code rural, relatif à l'extension aux Français résidant à l'étranger des dispositions relatives à la licence de chasse applicables aux étrangers non résidents.

Enfin le ministre a indiqué que quatre décrets avaient été transmis au Conseil d'Etat pour avis à savoir :

- un décret relatif aux modalités d'attribution de l'aide aux conseils généraux et au fonctionnement du comité consultatif de la gestion des déchets ménagers et du comité de gestion de la taxe sur les déchets industriels spéciaux (DIS) ;

- un décret relatif à l'agrément des associations de protection de l'environnement, dont l'examen par le Conseil d'Etat devrait avoir lieu en novembre ;

- un décret relatif aux actions de représentation conjointe des associations agréées de protection de l'environnement, qui devrait également être examiné par le Conseil d'Etat en novembre ;

- un décret relatif à la consultation du public et des associations en amont des grandes décisions d'aménagement (TGV, autoroutes...), dont la publication était prévue pour décembre 1995.

Puis, le ministre a évoqué les vingt-deux projets de décrets en cours d'élaboration.

Parmi ceux-ci, il a mentionné un décret relatif à l'affichage et à la publicité, complétant le décret n° 80-923 du 21 novembre 1980 portant règlement de la publicité et du décret n° 82-211 du 24 février 1982 portant règlement national des enseignes et fixant certaines dispositions relatives aux préenseignes a été soumis à l'arbitrage.

Trois décrets étaient en cours de négociation avec les ministères et les acteurs concernés, ainsi que :

- un décret relatif à l'établissement des listes d'aptitude aux fonctions de commissaires enquêteurs, prévues à l'article 2 de la loi n° 83-630 modifiée du 12 juillet 1983 ;

- un décret relatif aux plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux (article 60-II) ;

- un décret relatif aux plans départementaux ou inter-départementaux des déchets ménagers ou assimilés.

Le ministre a, en outre, rappelé que ses services travaillaient au code de l'environnement, dont le projet, soumis au Conseil d'Etat, serait présenté au Parlement à la fin 1995 ou au début 1996.

**M. Bernard Hugo** a alors interrogé le ministre sur l'état d'avancement des plans de prévention contre les risques (PPR).

Sur ce point, **Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement**, a indiqué qu'elle s'était rendue à la Séchilienne où un éboulement menaçait environ 400 familles et pourrait entraîner les dommages à la zone industrielle de Grenoble et qu'elle avait demandé que l'on mette au point un mécanisme de surveillance de la zone. Elle a ajouté, en ce qui concerne les PPR, que l'administration prévoyait d'approuver environ 200 plans en 1996, et qu'elle souhaitait que le Parlement lui accorde des moyens suffisants pour mener à bien cette tâche.

Répondant à **M. Bernard Hugo** qui l'interrogeait sur les mesures prises à la suite des observations de la Cour des comptes sur le fonctionnement du conservatoire du littoral, le ministre a répondu qu'il était très attentif d'une part à ce que les opérations conduites par le conservatoire concernent des unités fonctionnelles (dunes, estuaires) et d'autre part à ce que les plans de gestion et de mise en valeur soient utilisés par le conservatoire. Il a remarqué en outre que le conservatoire, s'il restait perfectible, avait effectué un bon travail et a rappelé que la Cour des comptes avait mis en lumière le manque de moyens qui lui étaient dévolus.

Sur ce point précis, le ministre a ajouté que les moyens du conservatoire avaient été réduits lors du dernier collectif, afin de préserver les crédits consacrés à la prévention des risques. Il a indiqué qu'il ne considérait pas comme

souhaitable de voir la protection de l'environnement durablement sacrifiée à la prévention des risques.

A une question de **M. Bernard Hugo** relative à la préparation du projet de loi sur l'air, **Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement**, a répondu qu'elle avait créé en juin 1995 un groupe de travail, réunissant des parlementaires, des maires, des associations professionnelles, et qu'elle entendait rendre publiques les conclusions du groupe de travail. Quant au projet de loi, elle a déclaré qu'il devait être présenté au Premier ministre dans une semaine environ, mais qu'une concertation interministérielle avait eu lieu en amont.

Le ministre a ensuite précisé que le projet de loi aurait deux objectifs principaux. Le premier objectif serait d'améliorer la prévention et le second de gérer au mieux les "pics de pollution".

Elle a jugé qu'il serait par conséquent nécessaire d'améliorer l'information du public sur la qualité de l'air conformément au texte de la directive cadre sur la qualité de l'air adoptée cet été par le Conseil de l'Union européenne sous la présidence française, notamment par un maillage du territoire national en instruments de mesures. Elle a estimé qu'il faudrait en outre associer les élus locaux, notamment en faisant prendre en compte dans les documents d'urbanisme les problèmes de circulation et de stationnement. La gestion des situations de crise ne pouvant s'improviser, elle devrait faire l'objet de plans spécifiques aux termes desquels l'Etat demeurerait compétent en ce qui concerne les routes nationales et les voies radiales, tandis que les collectivités locales assureraient la réglementation de la circulation en ville.

En ce qui concerne les restrictions de la circulation, le ministre a fait valoir qu'il serait utile de responsabiliser les automobilistes, par exemple en leur attribuant une " vignette verte " lorsque leurs véhicules répondaient aux normes prescrites. Elle a jugé qu'il n'était, pour l'instant, pas possible de n'attribuer cette vignette qu'aux voitures

dotées de pots catalytiques, compte tenu du fait que ces véhicules ne représentaient que 18 % du parc automobile.

Le coût total des mesures prévues par le projet de loi, a indiqué le ministre, pourrait être d'environ 600 à 800 millions de francs sur cinq ans en ce qui concerne la surveillance. Quant au coût de l'amélioration des transports publics et des infrastructures, il serait sans doute beaucoup plus lourd.

Le ministre a conclu son propos relatif au projet de loi sur l'air en ajoutant qu'il était dès à présent nécessaire d'inverser la tendance à la dégradation de la qualité de l'air.

Interrogé par **M. Bernard Hugo** sur le rôle de son département ministériel dans la préparation du projet de loi sur l'espace rural, le ministre a indiqué que, jusqu'à présent, ce texte relevait des services du ministre chargé du développement rural, tout en souhaitant qu'à l'avenir son ministère soit associé à sa préparation.

Répondant à **M. Philippe François** qui l'interrogeait sur la question du développement des biocarburants, partiellement traité par l'article 84 de la loi du 2 février dernier, le ministre a précisé que la préparation du décret d'application prévu par ce texte relevait du ministère de l'industrie, puis a précisé qu'une opération pilote avait été lancée à Dunkerque. Le ministre s'est, en outre, déclaré favorable au développement de l'utilisation des carburants oxygénés, et a admis que la loi sur l'air pourrait favoriser ce développement.

**M. Philippe François** a alors fait remarquer que les Etats-Unis étaient parvenus, malgré des résistances nombreuses, à encourager les carburants propres et que la France pourrait prendre exemple sur l'expérience des Etats étrangers.

Après avoir observé que certains raffineurs estimaient que ce projet n'apporterait rien, le ministre a souhaité que les industriels du secteur de l'automobile poursuivent leurs recherches en la matière, notamment en ce qui

concerne la voiture " bimode " qui disposerait d'un moteur électrique et d'un moteur à combustion.

A une question de **M. Jacques de Menou** sur les problèmes posés par la mise aux normes des bâtiments d'élevage, le ministre a répondu que les crédits consacrés aux mesures agro-environnementales, -soit 140 millions de francs-, relevaient du ministère de l'agriculture, tout en observant que l'ADEME pouvait aider des opérations d'épuration du lisier des volailles.

**M. Jacques de Menou** a par ailleurs regretté que des financements consacrés à des prototypes d'habitation adaptés au bruit, qui perçoivent à ce titre une aide du ministère de l'environnement, ne soient pas éligibles à la procédure des prêts locatifs aidés (PLA).

**M. Gérard César** a, alors, attiré l'attention du ministre sur l'utilité qui résulterait de l'accélération des procédures de concertation relatives aux grands ouvrages d'art, en général et à l'autoroute Bordeaux, Clermond-Ferrand " A89 " en particulier.

**Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement**, lui a répondu qu'elle souhaitait que ses services soient informés en amont du déroulement de ces procédures de concertation.

Répondant à une autre question de **M. Gérard César**, relative aux plans d'exposition aux risques d'inondations (PER), elle a estimé qu'il serait nécessaire d'assurer l'homogénéité de ces plans à l'échelon des vallées.

**M. Gérard César** a, enfin, évoqué le problème posé par le rejet des effluents viticoles. Il a indiqué qu'il considérait que la signature de conventions entre les agences de bassins et les professionnels constituait une amorce de solution, mais qu'il était nécessaire, de surcroît, que l'administration publie les textes d'application relatif à cette question.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'examen du rapport

**pour avis de M. Bernard Hugo sur le budget de l'environnement pour 1996.**

Après avoir rappelé que la commission avait procédé à l'audition de Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, au cours de la matinée, **M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué que le budget du ministère de l'environnement n'avait pu bénéficier, cette année, de la priorité dont il avait fait l'objet les années précédentes, compte tenu de l'effort général de réduction des dépenses publiques, mais qu'il devrait néanmoins permettre la poursuite des principales actions prioritaires déjà entreprises.

Il a précisé que ce budget atteignait 1.751 millions de francs en moyens de paiement, soit une quasi stabilité par rapport au budget voté pour 1995 (- 0,3 %).

Il a, toutefois, constaté que l'Assemblée nationale avait adopté un amendement réduisant de 2 millions de francs ces crédits, mais que cette réduction portait sur des chapitres non prioritaires.

Le rapporteur pour avis a ensuite rappelé l'importance de la dépense publique pour l'environnement, évaluée à 83 milliards de francs pour 1995, le budget du ministère de l'environnement ne représentant donc qu'une part minime des ressources publiques consacrées à la politique de l'environnement.

Il a, à cet égard, souligné la montée en puissance progressive des différentes taxes parafiscales instituées en application du principe du " pollueur-payeur ".

Le rapporteur pour avis a, en effet, constaté que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) disposerait en 1996 de plus de 900 millions de francs de ressources au titre du produit de ces différentes taxes, notamment en raison de l'augmentation du taux de la taxe de stockage des déchets ménagers et de la création d'une nouvelle taxe sur les déchets industriels spéciaux, destinée à la réhabilitation des sites pollués dits " orphelins ". Il a déclaré que cette situation avait permis de dimi-

nuer sensiblement le montant des subventions budgétaires affectées à l'ADEME, ainsi que l'avait précisé le ministre au cours de son audition.

**M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a ajouté que les nouvelles taxes instituées par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, -à savoir la taxe de passage due par les utilisateurs de véhicules, qui empruntent un ouvrage d'art reliant une île maritime au continent et la taxe perçue sur les passagers embarqués à destination de certains espaces naturels protégés-, seraient mises en place prochainement.

Il a, par ailleurs, noté que la politique de déconcentration du ministère serait poursuivie en 1996, grâce à un certain nombre de transformations d'emplois au profit des directions régionales et qu'un effort particulier serait effectué au profit du renforcement des moyens des différents organismes de recherche existant dans le domaine de l'environnement.

**M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a cependant souligné que la prévention des risques naturels resterait en 1996, comme en 1995, la principale priorité du budget de l'environnement.

Il a rappelé les conséquences dramatiques des inondations survenues au cours des trois dernières années et a souligné la nécessité de développer la politique de prévention.

Le rapporteur pour avis a, alors, évoqué la procédure d'expropriation mise en place par la loi du 2 février 1995 pour assurer la sécurité des populations menacées par certains risques naturels majeurs. Il a constaté qu'en dépit de l'urgence invoquée par le Gouvernement au cours des débats parlementaires, aucune procédure n'avait été effectivement engagée à ce jour, des études ayant cependant été réalisées en vue de mettre en oeuvre ce dispositif sur le site de la Séchilienne dans l'Isère.

**M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a ensuite abordé le problème de la cartographie des risques. Il a rap-

pelé que les moyens prévus à cet effet avaient été fortement accrus et que la loi du 2 février 1995 avait substitué aux différents documents existants un document unique : le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR), faisant appel à une procédure d'élaboration simplifiée, à l'efficacité renforcée.

Il a, cependant, constaté qu'en 1995 aucun PPR n'avait pu être approuvé dans l'attente de la sortie du décret d'application, et il a noté avec satisfaction que le ministre avait annoncé que 200 PPR pourraient être mis en place en 1996.

Puis, le rapporteur pour avis a indiqué que les crédits prévus pour la politique de l'eau en 1996 seraient essentiellement et prioritairement consacrés à la poursuite de l'exécution des plans décennaux " prévention des risques naturels " et " Loire grandeur nature " dont il a rappelé le contenu. A propos de la modernisation des systèmes d'annonce des crues, il a notamment souligné les difficultés particulières de la prévision des crues des rivières méditerranéennes.

Il a, par ailleurs, évoqué les importants moyens financiers des agences de l'eau.

S'agissant de la protection de la nature, autre priorité du budget de l'environnement pour 1996, **M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a insisté sur les moyens prévus pour la création d'un nouveau parc national en Guyane, précisant que la protection de la forêt guyanaise constituait une priorité résultant des engagements pris par la France à la Conférence de Rio de 1992 sur la diversité biologique.

Il a également évoqué les différents projets de création de parcs nationaux marins.

Le rapporteur pour avis a en outre fait part à la commission des mesures prévues en faveur du Conservatoire du littoral, qui bénéficiera désormais de l'extension de la procédure de dation en paiement. Au sujet de l'action du Conservatoire, il a déclaré qu'elle avait permis de protéger



plus de 8 % des côtes de France, mais que la Cour des comptes avait émis, dans son dernier rapport annuel, certaines réserves quant à la cohérence de la politique d'acquisition, la mise en valeur des terrains acquis et la rigueur de la gestion financière.

**M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a enfin abordé le problème de la pollution atmosphérique dont il a souligné l'acuité. Il a, à cet égard, rappelé que le ministre de l'environnement préparait actuellement un projet de loi sur la qualité de l'air qui devrait être prochainement soumis au Sénat.

En conclusion, il a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au budget du ministère de l'environnement pour 1996, qu'il a qualifié de budget de continuité et considéré comme satisfaisant dans le contexte actuel de restriction budgétaire.

A l'issue de cet exposé, **M. Charles Ginésy** a évoqué le problème posé par la présence de loups dans le parc national du Mercantour. Il a en effet rappelé les difficultés causées par l'acclimatation du loup et s'est interrogé sur la compatibilité de la présence des loups avec le maintien de l'élevage ovin.

Sur ce sujet, **M. Gérard Larcher** a souligné la nécessité de réguler, le cas échéant, la population des loups, précisant qu'il existait des dispositions européennes permettant de réguler les populations protégées, lorsque celles-ci deviennent surabondantes.

**M. Charles Ginésy** a alors estimé que la spécificité des problèmes posés par la présence du loup mériterait d'être étudiée.

**M. Francis Grignon** a interrogé le rapporteur pour avis sur les opérations de réhabilitation des sites pollués "orphelins" en cours, notamment dans le Bas-Rhin, sur la répartition géographique des terrains acquis par le Conservatoire du littoral et sur la perspective d'une limitation de la circulation automobile dans les villes, afin de réduire la pollution atmosphérique.

**M. Marcel Bony** a souligné l'importance du rôle joué par les parcs naturels régionaux, qui, tout en préservant l'environnement, permettent de maintenir les activités économiques. Il a donc souhaité que les aides aux parcs régionaux puissent être accrues et que l'implantation des parcs nationaux soit en revanche limitée.

**M. Jean Peyrafitte** est, pour sa part, intervenu sur le problème de la protection des ours et sur la difficulté de poursuivre cette politique dans les Pyrénées, la frontière avec l'Espagne, qui ne pratique pas la même politique, n'empêchant pas les migrations d'un pays à l'autre.

En réponse aux différents intervenants, **M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il interrogerait le ministre sur les difficultés liées à la protection des loups et des ours. Il a précisé à l'attention de **M. Francis Grignon** qu'il ne disposait pas d'une liste précise des sites pollués orphelins en cours de traitement, mais lui a en revanche fait part de la répartition des acquisitions du conservatoire du littoral entre les différentes régions concernées.

S'agissant de la pollution atmosphérique, il a estimé que sans aller jusqu'à limiter la circulation automobile dans les villes, des mesures d'amélioration technique pouvaient être envisagées pour la limiter.

Il a, par ailleurs, souligné les avantages des parcs naturels régionaux, tout en constatant qu'aucun projet de création de nouveau parc naturel régional n'était prévu dans le cadre du budget pour 1996.

Enfin, **M. Jacques de Menou** a abordé le problème de la pollution agricole et de la mise aux normes des bâtiments d'élevage. Il a relevé que, dans ce domaine, le financement d'une politique de protection de l'environnement était assuré par le budget du ministère de l'agriculture.

**M. Francis Grignon** a, alors, constaté que le financement des stations d'épuration n'était pas non plus financé par le ministère de l'environnement.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, **a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de l'environnement inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.**

La commission a ensuite procédé à l'examen des **crédits des routes et voies navigables** figurant au projet de loi de finances pour 1996, sur le **rapport de M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis.**

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis,** soulignant que l'année en cours avait été fertile s'agissant de la réflexion sur les transports routiers et fluviaux, a rappelé qu'il était intervenu avec le président de la commission, M. Jean François-Poncet, lors d'un colloque organisé par le Parlement européen, à Bruxelles, sur les réseaux transeuropéens de transport et a salué l'intérêt de ce type de concertation.

Rappelant que la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire avait créé un fonds d'investissement des transports terrestres et voies navigables (FITTVN), il a précisé que le comité de gestion du fonds avait commencé ses travaux.

Il s'est félicité de l'amélioration de la réglementation en matière de sécurité routière, notamment pour la répression de l'éthylisme au volant.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis,** a alors précisé que les crédits des routes figurant au projet de loi de finances pour 1996 s'élevaient à 7,7 milliards de francs, soit une progression de 8,7 % d'une année sur l'autre. Il a ajouté que les dépenses en capital atteignaient près de 6 milliards de francs.

Rappelant que l'article 28 du projet de loi de finances pour 1996 devrait permettre, par le doublement de la taxe sur les sociétés autoroutières, de doter le FITTVN à hauteur de 3,5 milliards de francs, il a précisé que, pour 1996, les crédits du fonds seraient répartis entre la route

(1,5 milliard de francs), le transport combiné et les voies navigables (276 millions de francs).

L'entretien du réseau routier national et des ouvrages d'art mériterait, selon le rapporteur pour avis, un " effort et une meilleure attention ", par comparaison avec celui des routes départementales.

Le schéma directeur routier national verra, selon **M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, sa réalisation poursuivie en 1996, avec 178 kilomètres de liaisons assurant la continuité avec le réseau autoroutier (LACRA) et 60 kilomètres de grandes liaisons d'aménagement du territoire (GLAT).

Les autoroutes concédées mises en service atteindront 242 kilomètres. Quant aux mises en chantier d'autoroutes concédées, elles sont subordonnées aux délibérations du comité du fonds de développement économique et social (FDES), dont les réunions viennent, chaque année, a regretté le rapporteur pour avis, trop tard par rapport à la discussion de la loi de finances.

Le rythme de réalisation des investissements routiers figurant dans les contrats Etat-régions mériterait, selon le rapporteur pour avis, d'être accéléré. 56 milliards de francs y sont consacrés de 1994 à 1998.

Les transports routiers s'accroissent. Il faut redouter, sur certains axes, un rythme d'un camion par seconde et par voie, en 2015, sur certaines sections d'itinéraires autoroutiers. D'où, selon lui, la nécessité du transport combiné. L'Etat y consacre 300 millions de francs en 1995 et a mis en place un comité national.

Des contrats de progrès ont été signés par les professionnels du transport routier, mais leur coût est, selon le rapporteur pour avis, difficile à supporter par les employeurs.

La mise en place de l'eurovignette et le coût du gazole constituent, en outre, autant de problèmes pour la profes-

sion du transport routier pour **M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis.**

Au total, le budget des routes paraît " satisfaisant dans son évolution d'une année sur l'autre ".

Avec 500 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, le budget de la sécurité routière pour 1996 apparaît, en revanche, " restreint " au rapporteur pour avis et ce alors même que l'on a pu déplorer un accroissement relatif du nombre des tués par accident de la route en 1994 (8.533 tués).

Dans 13,7 % des accidents, a précisé le rapporteur pour avis, un poids lourd est impliqué. En outre, les accidents de cycles ont vu leur nombre augmenter.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis,** a fait ressortir qu'en conséquence des mesures réglementaires " assez dures " avaient été mises en place cette année en matière de sécurité routière. Il a estimé que le ministre en charge des transports ne souhaiterait sans doute pas les aggraver.

Le rapporteur pour avis a alors souligné l'importance d'une réflexion sur le thème de la conduite sous l'empire de la drogue, en précisant que les conclusions d'un groupe de travail avaient été remises au ministre, mais que les mesures réglementaires et leur application semblaient malaisées à mettre en place.

Pour le rapporteur pour avis, il faut revoir, par ailleurs, dans certains cas, les modalités du contrôle technique sur les poids lourds et réfléchir, à l'échelle européenne, à une harmonisation de la signalisation routière et de la réglementation sur la vitesse.

Abordant le chapitre des voies navigables, **M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis,** s'est réjoui du relatif redressement des trafics fluviaux (+ 6,5 % en tonnes) en 1994, notamment pour les transports de déblais.

La modernisation des ports et des embranchements fluviaux reste un objectif, à ses yeux, essentiel.

L'établissement public Voies navigables de France (VNF), grâce aux moyens qu'il tire des péages et de la taxe hydraulique ainsi que du FITTVN a, désormais, les moyens d'agir. VNF s'est ainsi vu confier la maîtrise des études des projets de liaisons à grand gabarit " Seine-est " et " Seine-nord ". VNF devrait, par ailleurs, voir progresser ses dépenses d'entretien du réseau " Freycinet " avec 185 millions de francs. Enfin, l'établissement devrait consacrer 400 millions de francs à la restauration du réseau et à son développement avec, notamment, des travaux sur la Deule, ainsi que sur le canal du Rhône à Sète.

Les mises au grand gabarit sont, pour le rapporteur pour avis, les " dossiers clés pour l'avenir " si l'on veut mettre en place un réseau de transport combiné. Evoquant la liaison " Rhin-Main-Danube " en Allemagne, et la croissance de 37 % du trafic qu'elle connaît sur la dernière année, il a jugé que " Seine-nord ", " Seine-est " et " Rhin-Rhône " constituaient des " réponses réalistes ", tant en matière de coûts que de délais d'acheminement des marchandises dans un contexte de flux tendus.

Il a précisé que la section Niffer-Mulhouse de la liaison Rhin-Rhône était presque achevée et qu'il restait 214 kilomètres à réaliser. La Société pour la réalisation de la liaison fluviale (SORELIF) Saône-Rhin, dont le siège est à Lyon, est en cours de constitution et sera en charge de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour cette réalisation dont le coût avoisine les 17 milliards de francs. Le rapporteur pour avis a émis le souhait que les études prennent en compte les atteintes à l'environnement et que la réalisation soit achevée dès que possible.

Regrettant que les liaisons fluviales françaises à grand gabarit ne figurent pas parmi les 14 grands projets européens d'infrastructures, définis au Conseil européen d'Essen, **M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a émis des inquiétudes pour le financement des réa-

lisations concrètes et appelé de ses vœux un “ complément de financement européen ”, de même qu’une prévention de “ tout dérapage ” par les études de coût des réalisations.

Pour conclure, compte tenu de la situation économique d’ensemble, le rapporteur pour avis a proposé à la commission de donner un avis favorable à l’adoption des crédits demandés au titre des routes et voies navigables pour 1996.

A l’issue de cet exposé, **M. Bernard Dussaut** s’est inquiété, en matière de sécurité routière, de l’effet des dos d’âne ralentisseurs, des lignes blanches en relief, ainsi que du danger que constituaient, à ses yeux, les glissières métalliques de sécurité pour les motocyclistes.

Evoquant le “ Canal des deux-mers ”, il s’est, par ailleurs, enquis de l’évolution des financements de l’entretien du canal dans sa section la plus proche de la Gironde.

Le rapporteur pour avis lui a répondu que la partie la plus ancienne du canal était en instance de classement au titre de l’UNESCO et qu’il était exact que le canal latéral à la Garonne n’était pas dans un état excellent.

Concernant les glissières de sécurité, le rapporteur pour avis lui a indiqué que le coût des glissières en ciment était bien supérieur à celui des glissières en acier, à l’évidence moins sûres. Concernant les lignes blanches, il a rappelé l’influence de la pluie et des transports agricoles sur leur lisibilité, il a expliqué la généralisation des bandes réfléchissantes en relief tout en jugeant, lui aussi, que leurs effets secondaires n’étaient pas toujours dépourvus de risques.

**M. Bernard Hugo**, évoquant à son tour la question des dos d’âne ralentisseurs, s’est interrogé sur l’utilité de tels dispositifs.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a déploré, en réponse, le pouvoir d’appréciation trop souvent unilatéral et de pure opportunité que détiennent les fonctionnaires de l’équipement à cet égard.

**M. Bernard Hugo** a, par ailleurs, regretté le défaut d'entretien de certains ouvrages d'art, ronds-points ou aires de repos sur les routes nationales. Il s'est, en conséquence, félicité de la croissance des aides de l'Etat à cette fin. Il s'est, par ailleurs, enquis de la chute du trafic sur le canal de Neuves-Maisons-Moselle à proximité de Nancy.

**M. Paul Raoult** a regretté, pour sa part, s'agissant des routes nationales, le défaut de fauchage des abords que l'on constate trop souvent.

Il s'est félicité des progrès de l'étude du projet fluvial à grand gabarit " Seine-nord " compte tenu de son impact fondamental pour l'aménagement du territoire. Il a, en revanche, déploré la lenteur de la réalisation eu égard à l'engorgement de l'autoroute A1. Approuvant la démonstration du rapporteur pour avis, s'agissant des liaisons fluviales à grand gabarit, il a regretté " la litanie des canaux mal entretenus " et " la cohorte des camions sur l'axe Paris-Bruxelles ".

**M. Francis Grignon**, pour sa part, a jugé impérieux de mettre en oeuvre la pluri-modalité, constatant que bien des infrastructures existaient déjà mais qu'il fallait les compléter par une action sur " l'outil " et par des efforts en matière d'organisation. Il a jugé qu'il fallait " aller plus avant ".

**M. Jacques Braconnier**, rapporteur pour avis, a évoqué, en réponse, un colloque qui aura lieu au Sénat le 22 novembre 1995 sur le thème des infrastructures de transport.

Il a salué la prise de conscience des transporteurs routiers et la croissance des transports intermodaux, de même que les efforts de la SNCF pour que les chargements de frets s'opèrent dans de meilleures conditions techniques. Il est convenu que l'asphyxie routière constituait " un vrai risque ".

**M. Jean-Paul Emorine**, évoquant l'exécution des contrats de plan Etat-régions, a précisé qu'il existait souvent un décalage de deux années entre la décision d'équi-



pement et l'engagement de la réalisation, compte tenu des études préalables à la réalisation de projets.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a observé que, pendant ce temps, les coûts croissaient.

**M. Jean-Paul Emorine**, soulignant, par ailleurs, que le transport par voie d'eau représentait moins de 4 % des transports de marchandises en France, a rappelé l'intérêt qui s'attachait à l'achèvement de la liaison Rhin-Rhône et à l'engagement des moyens nécessaires.

Attentif aux pressions écologistes dans son département, il a estimé qu'il fallait en prendre l'exacte mesure, sans excès, compte tenu de la congestion d'axes comme l'autoroute A6.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, s'est félicité que son collègue partage ainsi son analyse. Il a confirmé que les écologistes représentaient une véritable force dans les instances européennes. Il a estimé que des progrès substantiels avaient été obtenus pour l'appréciation des conséquences environnementales des tracés des infrastructures.

A l'issue de cette discussion, la commission a décidé, à la majorité de donner un **avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au titre des routes et voies navigables, dans le projet de loi de finances pour 1996.**

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Henri Revol sur le budget de l'aménagement rural pour 1996.**

**M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué qu'au cours de la même session l'espace rural avait été concerné par les dispositions de trois projets de loi, préparés par trois ministères différents : celui de l'aménagement du territoire, celui de l'agriculture et celui de l'environnement.

S'agissant de la loi d'orientation sur le développement et l'aménagement du territoire, il a rappelé que deux des nouvelles zones prioritaires d'aménagement du territoire

créées intéressaient l'espace rural : les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) qui abritent, au total, une population d'environ 13 millions de personnes ; les zones de revitalisation rurale (ZRR) comprises dans les TRDP, regroupant plus de 4,4 millions d'habitants, 728 cantons et couvrant 21 millions d'hectares.

Il a souligné que ces deux zones bénéficiaient des nombreux avantages fiscaux ou sociaux prévus par la loi, mais que le décret d'application concernant les ZRR n'était pas encore publié.

**M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a ensuite rappelé que la loi d'orientation avait procédé à une " réforme radicale des fonds d'intervention intéressant l'aménagement rural " en créant :

- un fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui remplace sept fonds spécialisés, dont deux fonds ruraux : le fonds interministériel de développement d'aménagement rural (FIDAR) et le fonds d'intervention d'autodéveloppement en montagne (FIAM) ;

- un nouveau fonds national de développement des entreprises qui, sans concerner spécifiquement l'espace rural, peut intervenir dans les territoires ruraux de développement prioritaire. Il a, sur ce point, souligné que le décret en Conseil d'Etat, nécessaire à la mise en place de ce fonds, était toujours attendu ;

- un fonds spécifique : le fonds de gestion de l'espace rural (FGER), dont l'objet est de contribuer au financement de tout projet d'intérêt collectif concourant à l'entretien ou à la réhabilitation de l'espace rural et qui doit être " en priorité affecté aux agriculteurs ou à leurs groupements ".

Il a enfin indiqué que la loi d'orientation prévoyait des dispositions intéressant les services publics : l'article 28 donne un fondement législatif au système des schémas d'organisation et d'amélioration des services publics et des commissions départementales et de modernisation ;

l'article 29 organise un régime protecteur, à travers, notamment, une étude d'impact, en cas de réorganisation ou de suppression de services publics.

Evoquant ensuite la loi de modernisation de l'agriculture, **M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a indiqué que, pour ce qui concernait l'aménagement et l'entretien de l'espace, l'essentiel des mesures tendait à moderniser les outils de gestion de l'espace : amélioration des procédures d'aménagement foncier, création d'un nouveau type de société civile permettant la gestion de biens agricoles et de biens forestiers au sein d'une même structure (le groupement foncier rural), incitation à la création d'associations foncières pastorales.

Il a mentionné les autres dispositions concernant plus indirectement l'aménagement rural : la prorogation de la préretraite et sa réorientation dans le sens de l'installation des jeunes, la mise en place des répertoires à l'installation, les mesures diverses en faveur de l'emploi et des groupements d'employeurs.

Il a enfin indiqué que la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement comportait, également, un ensemble de mesures disparates, qui concernait l'aménagement et l'entretien de l'espace rural.

Puis, **M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a rappelé que, jusqu'au dernier remaniement, l'organigramme gouvernemental comportait un secrétariat d'état au développement rural, délégué auprès du ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports, ce qui constituait une novation. Il a indiqué que l'attribution des compétences en matière d'aménagement rural n'était pas encore arrêtée au sein du nouveau Gouvernement : ces compétences pourraient être soit directement exercées par le ministre chargé de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, soient "partagées" entre l'aménagement du territoire et l'agriculture.

En venant aux projets en cours qui concernent l'espace rural, il a mentionné l'élaboration du schéma national

d'aménagement du territoire, mais surtout la préparation de la loi sur l'espace rural, prévue par l'article 61 de la loi d'orientation.

Abordant l'examen des dotations budgétaires, **M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a souligné que les crédits susceptibles d'être attribués à l'aménagement rural pouvaient faire l'objet d'appréciations très variées.

Il a ainsi exposé que si l'on retenait les seuls crédits considérés, dans le " bleu " budgétaire, comme des crédits d'aménagement rural, les dotations représentaient 467,5 millions de francs, -dont 400 millions de francs au titre du seul fonds de gestion de l'espace rural- soit, à structure constante, une baisse de 18,3 %.

Il a souligné que les crédits du fonds de gestion de l'espace représentaient désormais plus de 85 % des crédits explicitement considérés comme d'aménagement rural. Or, les crédits du fonds baissent de 20 % par rapport aux 500 millions de francs dont le fonds avait été doté en loi de finances initiale pour 1995. En outre, pour la première année de sa création, le fonds a été particulièrement affecté par les annulations de crédit du collectif budgétaire (-152,5 millions de francs, soit -30 %).

Sur ce point, **M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a rappelé qu'avait été envisagée, dans un premier temps, une dotation d'un milliard de francs, alimentée pour partie par des ressources pérennes, et que le centre national des jeunes agriculteurs (CNJA) avait préconisé une majoration de la TVA alimentaire et la création d'une taxe sur le changement de destination des sols. Il a estimé que cette dernière piste mériterait d'être explorée, afin de pérenniser le financement du fonds et d'éviter qu'il ne se transforme en " chapitre réservoir, particulièrement sollicité par d'ultérieures annulations de crédit ".

Puis, **M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a estimé que l'on pouvait également considérer comme des crédits d'aménagement rural les crédits (hors crédits forestiers) gérés par les services en charge de ce volet de la

politique du ministère : la direction de l'espace rural et de la forêt. Il faudrait alors rajouter aux dotations précédentes, les crédits d'aménagement foncier et d'hydraulique et ceux des grands aménagements régionaux. Il a souligné que ces crédits baissaient eux-aussi : -18,6 % en crédits de paiement et -12,2 % en autorisations de programme.

**M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a ensuite souligné que le bilan était différent si l'on prenait en compte les crédits destinés à la compensation des handicaps ou de contraintes spécifiques : les indemnités " montagne ", la prime au maintien du troupeau allaitant et les mesures agri-environnementales. Ces crédits représentent 2,7 milliards de francs, soit une hausse de 1,1 % sous l'effet de la hausse des mesures agri-environnementales (+ 10,3 %).

Afin d'illustrer l'indécision sur la nature même des crédits devant être imputés à l'aménagement, **M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a exposé que dans le " blanc " budgétaire, 6,5 milliards de francs étaient considérés comme des crédits d'aménagement rural (dont 40 % au titre de la participation communautaire) et que ce montant était de 13 milliards de francs, pour le seul ministère de l'agriculture, dans le " jaune budgétaire " récapitulant l'ensemble des crédits affectés à l'aménagement du territoire.

Il a enfin évoqué les autres crédits concourant à l'aménagement rural mais qui n'étaient pas directement gérés par le ministère de l'agriculture, notamment les crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), ainsi que ceux du fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) ou du fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE).

En conclusion, **M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a estimé que l'on pouvait considérer que, dans l'ensemble, les actions de compensation, en progression, avaient pris le relais des actions structurantes traditionnelles.

**M. Jean-Paul Emin** est intervenu pour souligner le rôle essentiel que jouait la forêt dans l'occupation de l'espace rural, ce qui devrait conduire à considérer ses crédits comme des crédits d'aménagement rural.

**M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il avait souhaité distinguer les crédits d'aménagement rural de ceux de la forêt, activité économique productive. Il a rappelé que si la même direction du ministère de l'agriculture était responsable de l'espace rural et de la forêt, il était contestable de ne considérer la forêt que sous l'aspect de l'aménagement rural. Une telle approche conduirait d'ailleurs à assimiler tous les crédits de l'agriculture à des crédits d'aménagement rural.

A **M. Jacques Braconnier** qui l'interrogeait sur la définition même de l'espace rural, **M. Henri Revol, rapporteur pour avis**, a répondu que le critère applicable était celui retenu par l'institut national des statistiques économiques (INSEE), c'est-à-dire les communes de " moins de 2.000 habitants agglomérés ". Après avoir convenu avec **M. Jean Huchon** que cette définition n'était pas satisfaisante, il a indiqué, par exemple, que le département du Val d'Oise était éligible au FGER.

**M. Jean-Paul Emorine** est, enfin, intervenu pour souligner la nécessité de voir les crédits du FGER maintenus à un niveau suffisant. Il a estimé que, si la réduction des dotations opérée au cours de la première année de mise en oeuvre pouvait être admise, il convenait que, pour cette année, les 400 millions de francs inscrits ne soient pas ultérieurement amputés, compte tenu des importants besoins de financement observés dans les départements.

Suivant les conclusions de son rapporteur, la commission a ensuite donné un **avis favorable à l'adoption des crédits d'aménagement rural** inscrits au budget du ministre de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche pour 1996.

**Mercredi 15 novembre 1995 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé, sur le rapport de M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis, à l'examen des crédits de la mer pour 1996.**

Après avoir rendu hommage à ses prédécesseurs, MM. Jusselin de Rohan et Louis de Catuelan, le rapporteur pour avis a indiqué que les crédits des ports et de la marine marchande étaient regroupés dans un fascicule unique intitulé " mer " .

Rappelant que la formation du nouveau Gouvernement ne s'était pas accompagnée de la création d'un " grand " ministère de la mer, il a précisé que, conformément aux suggestions du rapport " Dujardin ", un secrétariat général à la mer serait mis en place.

Le rapporteur pour avis a, en outre, rapproché la multiplication des rapports consacrés à la mer (rapports " Dujardin ", " Bonnot " et " Dupuydauby "), et la limitation des crédits budgétaires imposée par les circonstances.

Abordant l'examen des crédits, **M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis**, a indiqué que ceux-ci atteignaient 6,3 milliards de francs pour 1996, soit un recul de 1,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

S'agissant des crédits de la marine marchande, le rapporteur pour avis a souligné d'emblée que 79,6 % de ceux-ci allaient à l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM), pour un montant de 4,5 milliards et ce malgré une baisse de 1 % par rapport à 1995. Il a souligné qu'on dénombrait actuellement 120.000 pensionnés.

Par agrégats, les crédits atteignent, pour l'administration générale et la recherche, y compris l'Institut français de recherche et d'étude sur la mer (IFREMER), 504 millions de francs, soit une hausse de 0,5 %. Pour les " gens de mer ", les crédits représentent 180 millions de francs, soit une baisse de 2,6 %. S'agissant de la signalisation et

de la surveillance maritime, les crédits augmentent de 1,1 % et ce au profit de la modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et de l'équipement des unités littorales (les ULAM) dans dix départements.

Le rapporteur pour avis a, en revanche, regretté que les concours de l'Etat à la société nationale de sauvetage en mer (SNSM) régressent de plus de 3,2 % en fonctionnement et de plus de 19 % en équipement, d'une année sur l'autre, et a salué le courage et l'abnégation des sauveteurs volontaires. Concernant la sécurité en mer, il a précisé qu'au seul premier semestre de 1995, 487 navires avaient eu un accident de navigation dans nos eaux et que 6.607 personnes avaient, dans le même temps, été impliquées dans un événement de mer.

Les crédits consacrés à la " protection et à l'aménagement du littoral " (soit essentiellement la lutte contre la pollution accidentelle) atteignent 13 millions de francs, soit une baisse de 19,5 %.

Enfin, les crédits de la flotte de commerce sont portés à 341 millions de francs, soit un recul de 0,6 %. La compagnie générale maritime (CGM) recevra, à ce titre, 121 millions de francs, dans la perspective d'une privatisation et la flotte de commerce recevra, par ailleurs, 220 millions de francs.

Les principales économies budgétaires portent, a précisé le rapporteur pour avis, sur les investissements exécutés par l'Etat au titre de l'administration générale (moins 1,3 million de francs en crédits de paiement), sur la subvention d'équipement à la Société nationale de sauvetage en mer (moins 1,6 million de francs) et sur la dotation au fonds d'aide à la recherche (moins 3 millions de francs).

En ce qui concerne les ports, **M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis**, a constaté une baisse globale des crédits de 4,6 %. Les crédits d'entretien et d'exploitation des ports reculent de 3 % (ils sont de 38 millions de francs).



Au total, a souligné le rapporteur pour avis, les crédits de la mer ne représentent que 0,4 % du budget général.

Observant ensuite que la marine marchande française n'était pas dans une situation favorable, le rapporteur pour avis s'est demandé comment la France, quatrième exportateur mondial, pouvait consentir à n'être qu'au vingt-huitième rang des puissances maritimes.

La flotte de commerce sous pavillon français représentait, a-t-il rappelé, 207 navires en 1994. L'âge moyen des navires est de plus de 15 ans ; les effectifs sont en très nette diminution ; le tonnage a été divisé par trois en dix ans.

Mais les espoirs pour la marine marchande sont soutenus, a estimé **M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis**, par la mise en oeuvre du plan pluriannuel, reconduit pour 1995-1997, et par la validation législative de l'immatriculation au registre des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ou " Pavillon Kerguelen ".

Une telle immatriculation permet, a-t-il rappelé, l'allègement des cotisations patronales, 70 % de l'équipage pouvant être pris en charge grâce à des mesures d'allègement de charges sociales. A la date du 1er juillet 1995, 100 navires, soit 48 % de la flotte française, étaient, a ajouté le rapporteur pour avis, immatriculés au registre " Kerguelen ".

Le rapporteur pour avis s'est réjoui que la proportion des navigants de nationalité française y soit bien supérieure au minimum réglementaire (30 %). Certes, cette immatriculation n'est pas, selon lui, la " solution idéale " mais elle constitue une formule adaptée à notre marine marchande, afin de lui permettre de faire face à la concurrence internationale. Tous les pays européens (Angleterre, Allemagne, Danemark, Norvège, Espagne) ont eu recours, a-t-il relevé, à un pavillon bis.

**M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis**, a, pour conclure sur ce point, estimé souhaitable de mettre

en place un pavillon européen harmonisant les charges et les devoirs des Etats de l'Union européenne.

La situation des ports français n'est, elle non plus, " pas très bonne " aux yeux du rapporteur pour avis. Aucun port français, a-t-il relevé, ne figure parmi les 20 premiers ports mondiaux.

Les contrats de plan sont, selon lui, une première voie de retour des trafics. 756 millions de francs seront, à travers eux, consacrés aux ports d'ici à 1998. La modernisation des équipements portuaires sera ainsi facilitée.

Mais, il a surtout semblé essentiel au rapporteur pour avis de " valoriser l'hinterland " (l'arrière-pays) des grands ports maritimes, notamment en matière de transport fluvial, grâce aux grandes liaisons " Rhin-Rhône ", " Seine-Nord " et " Seine-Est ".

**M. Jacques Rocca-Serra, rapporteur pour avis**, a constaté que les opérateurs du transport de fret avaient compris, depuis la mise en service de barges fluvio-maritimes à triple couches de conteneurs, que la modernité revenait désormais vers le transport fluvial. Encore faut-il que les bassins des principaux fleuves navigables puissent communiquer entre eux par des liaisons à grand gabarit. Il y a donc, selon le rapporteur pour avis, un effort d'investissement à consentir mais le Parlement doit rester très vigilant, car le transport fluvial se heurte encore à " bien des réticences ".

S'agissant des ports, trois points sont essentiels : la réforme de la manutention, la domanialité, l'organisation portuaire.

**M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis**, a constaté que la part de l'acheminement par les ports français dans notre commerce extérieur ne cessait de baisser bien qu'elle représente encore aujourd'hui près de 50 % du tonnage acheminé.

Par comparaison, a-t-il relevé, les ports de l'Europe du Nord progressent de façon homogène et régulière avec,

notamment, une hausse de 15,3 % du trafic, en 1994, à Barcelone.

Le déclin relatif des ports français peut, selon **M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis**, être imputé à de nombreuses causes parmi lesquelles l'organisation du travail des dockers.

La mise en oeuvre de la loi de 1992 sur la manutention portuaire -dont le Sénat avait contribué à accélérer l'application- se solde par le coût important de certains plans sociaux auxquels les entreprises de manutention ont consenti. Au total, le départ de plus de 4.000 dockers ou assimilés coûte 4 milliards de francs, dont 2 milliards à la charge de l'Etat. Néanmoins, le rapporteur pour avis a noté l'effet positif de ces mesures. Depuis plus d'un an, on constate qu'il n'y a plus de grève, ce qui assure une meilleure régularité et surtout des coûts moindres.

Concernant la fiscalité des entreprises maritimes, **M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis**, a émis le voeu que le Gouvernement mette en oeuvre une réforme des quirats inspirée du régime en vigueur en Allemagne.

Il a affirmé que la politique maritime française revêtait une triple importance. S'agissant du domaine économique, des progrès sont possibles pour le tonnage acheminé par les ports français, a-t-il estimé. L'importance sociale (avec de 250.000 à 300.000 emplois induits) et l'importance stratégique des ports -l'indépendance maritime est un attribut essentiel de notre souveraineté, que ce soit en temps de paix ou en temps de guerre- ne doivent pas non plus être sous-estimées, selon lui.

Soulignant, à titre d'exemple, le rôle du Havre, port du Nord de l'Europe, et celui de Marseille, port méditerranéen, il a regretté que depuis trente ans, on n'ait pas pris le temps de faire des choix stratégiques en matière portuaire.

Rappelant les déclarations de M. le Président de la République à Rochefort, puis au Havre, il a émis le souhait

que la volonté ainsi affirmée se traduise dans les faits par des mesures législatives et fiscales. C'est la raison pour laquelle il a proposé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits demandés.

A l'issue de cet exposé, **M. Jean Pourchet**, évoquant le transport de produits comme le soja et le manioc, a observé que le coût de l'acheminement et du transit portuaire en France restait supérieur à celui de l'acheminement par les ports belges.

**M. Jean Huchon** a confirmé cette analyse.

**M. Jean François-Poncet, président**, a estimé qu'en matière maritime et portuaire la France avait " plus de chemin à accomplir que de chemin derrière elle ".

Evoquant la liaison fluviale inter-bassins à grand gabarit " Rhin-Rhône ", il a fait valoir que les adversaires de la liaison n'avaient pas renoncé à émettre des objections, à commencer par le corps des Ponts et Chaussées. Il s'est déclaré convaincu, pour sa part, du caractère stratégique pour la France de cette liaison, tout en estimant que la " bataille n'était pas gagnée ".

**M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis**, a indiqué que, sur ce point, sa vigilance ne serait pas mise en défaut.

Répondant à une interrogation de **M. Alain Pluchet**, **M. Jean François-Poncet, président**, a précisé que certains membres du Conseil supérieur des Ponts et Chaussées estimaient que l'achèvement de la liaison fluviale " Rhin-Rhône " risquait de renforcer le port néerlandais de Rotterdam au détriment de Marseille et qu'un tel investissement était contesté par eux de ce fait.

Evoquant les travaux passés de canalisation de la Moselle, il a constaté que les objections aux réalisations fluviales étaient fréquentes.

**M. Félix Leyzour** s'est alors enquis de l'évolution du cabotage. Il a, en outre, jugé que les dockers ne devaient

pas être considérés comme seuls responsables des difficultés de la filière portuaire.

**M. Jean-François Le Grand** a également souligné l'intérêt du développement du cabotage.

En réponse, **M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis**, a, à son tour, estimé que la réactivation du cabotage était souhaitable. Evoquant le premier rapport " Dupuydauby ", il a annoncé " une relance ", d'ici à deux ans, au niveau européen, sur ce thème.

Revenant sur la question de la manutention portuaire, le rapporteur pour avis a jugé que les divers intervenants de la filière portuaire étaient " tous coupables " : l'Etat, du fait des dysfonctionnements de la législation sur les ports autonomes, les dockers et les entreprises de manutention.

Regrettant, une nouvelle fois, l'absence de réflexion en termes de choix stratégiques, le rapporteur pour avis a énuméré les défauts de la filière portuaire française : aléas et blocages du fait des grèves, coût horaire des navires à quai, coût des ports et de leurs voies d'accès, insuffisances d'entretien. Il a cependant fait valoir que, depuis que les plans sociaux avaient été mis en oeuvre, les coûts avaient diminué dans les ports français, dont la progression reprend.

Répondant à **M. Jean Pourchet**, le rapporteur pour avis a regretté, une fois encore, l'importance des coûts d'acheminement et rappelé que les ports devraient être mieux desservis par les infrastructures terrestres, notamment multimodales.

**M. Jean François-Poncet, président**, a estimé, en conclusion, qu'en matière budgétaire et politique, notre pays traversait une période particulière du fait de l'obligation de résorber le déficit. Il a jugé que le Sénat devait évaluer la qualité des budgets non plus au regard de la seule croissance des crédits mais en fonction de la clarté des choix opérés et dans un esprit " de responsabilité ". Il a estimé qu'il convenait d'aider le Gouvernement à remettre le pays sur pieds financièrement.

A l'issue de cette discussion, la commission a décidé, dans sa majorité, de donner un **avis favorable à l'adoption des crédits figurant au budget de la mer pour 1996.**

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Jean-François Le Grand sur le budget de l'aviation civile et des transports aériens pour 1996.**

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a tout d'abord rappelé que, depuis 1992, les crédits relatifs à l'aviation civile et aux transports aériens étaient regroupés dans deux documents budgétaires :

- le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) qui recouvre le contrôle aérien, les infrastructures aéroportuaires et la gestion courante du secteur, notamment les charges de personnel de la navigation aérienne et la formation des pilotes ;

- une section intitulée " transports aériens " du fascicule transport du budget du ministère de l'équipement, des transports, du logement et du tourisme. Contrairement à ce que cet intitulé " transports aériens " pourrait laisser supposer, ledit fascicule ne concerne pas les activités de transport aérien mais rassemble, pour l'essentiel, les crédits affectés à la construction aéronautique.

Puis, il a indiqué qu'au total les crédits inscrits au budget annexe de l'aviation civile pour 1996 s'élevaient à 7,21 milliards de francs et progressaient de 2,6 % par rapport à l'exercice en cours.

Il a souligné que l'article 26 du projet de loi de finances pour 1996 proposait de majorer d'un franc le montant de la taxe de sécurité-sûreté. Il a regretté cet alourdissement de la fiscalité spécifique pesant sur un secteur gravement ébranlé sur le plan économique, avant de détailler la répartition des dépenses.

Présentant ensuite les dotations inscrites au budget général sous l'intitulé " transports aériens ", qui sont

essentiellement des crédits d'avances remboursables aux programmes aéronautiques, il a signalé qu'elles s'établissaient en 1996 à 1,38 % milliard de francs, en diminution de 30,5 % par rapport à 1995.

Il a expliqué que cette baisse importante n'avait pas de caractère inquiétant puisqu'elle résultait de l'entrée en phase d'achèvement de plusieurs programmes aéronautiques (A 330/340 ; Falcon 2000) et aussi, en grande partie, du transfert de certaines dépenses de recherche aéronautique sur le budget de la défense.

Il s'est félicité de cette dernière évolution, souhaitée par la commission dès 1993, car elle permet de faire évoluer notre système d'aide à l'industrie aéronautique vers une accentuation des soutiens à la " recherche amont ", ce qui le rapproche de celui existant aux Etats-Unis et l'expose moins aux critiques et aux menaces de rétorsion américaines.

Abordant le dossier du transport aérien, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a fait remarquer qu'alors que ses principaux concurrents européens rétablissaient leurs comptes ou accroissaient leurs profits, la compagnie nationale Air France avait enregistré, sur l'exercice ouvert le 1er janvier 1994 et clos le 31 mars 1995, un résultat net déficitaire de 2,35 milliards de francs.

Surtout, en dépit d'une conjoncture favorable, Air France connaît depuis le début de son année comptable -le 1er avril dernier-, un recul de son chiffre d'affaires. Celui-ci devrait, au rythme actuel, subir, à l'achèvement de l'exercice en cours, en mars prochain, un tassement de l'ordre de 1 milliard de francs.

Dans ces conditions, le rapporteur pour avis a estimé qu'on ne pouvait qu'éprouver de réelles inquiétudes pour l'avenir de la compagnie.

Les perspectives ouvertes à Air Inter, l'autre compagnie du groupe, lui sont apparues également sombres, du fait de l'inaptitude de cette dernière à affronter le choc de

la concurrence des autres compagnies françaises qui ont été autorisées cette année à exploiter des lignes jusqu'alors confiées exclusivement à Air Inter. Or, toutes les compagnies communautaires se trouveront en droit d'assurer ces dessertes, à compter du 1er avril 1997.

Sur les six premiers mois de l'année 1995, le chiffre d'affaires d'Air Inter (5,5 milliards de francs) est en retrait de 5,5 % par rapport à celui de la même période de 1994. Le résultat d'exploitation affiche un déficit de 277 millions de francs, contre un solde positif de 53 millions de francs en 1994.

En revanche, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a souligné le dynamisme commercial des compagnies privées qui accroissent continûment leurs parts de marché, tout en faisant valoir qu'au plan financier la plupart des compagnies demeuraient fragiles.

Il a ensuite appelé à la vigilance face au danger de " dumping social " que l'intensification de la concurrence, liée à l'ouverture du ciel communautaire, pourrait entraîner si certains opérateurs européens recouraient à des prestataires de services étrangers ou à de la main d'oeuvre et à des avions de compagnies non européennes, afin d'abaisser encore plus leurs prix de revient et de disposer d'un avantage concurrentiel significatif.

Pour éviter que le transport aérien connaisse une évolution comparable à celle qu'a connue le transport maritime avec le développement des pavillons de complaisance, il a jugé indispensable d'aboutir, avant avril 1997, à une harmonisation des conditions d'emplois des personnels navigants et des conditions d'utilisation des avions dans l'Union européenne. De même, en ce qui concerne les affrètements extra-communautaires, il lui est apparu nécessaire d'élaborer, pour la même date, des règles plus précises et plus strictes que celles existantes.

S'agissant du secteur de la construction aéronautique, le rapporteur pour avis a indiqué qu'Airbus Industrie avait dégagé, en 1994, un excédent comptable de 324 mil-



lions de dollars. Mais il s'est très vivement inquiété de la situation d'Aérospatiale et surtout de celle de la SNECMA, que son président a qualifiée de " quasi-faillite ".

En la matière, il a jugé qu'une recapitalisation des deux sociétés publiques était nécessaire.

Après s'être interrogé sur l'intérêt du changement de statut juridique d'Airbus Industrie, il a dénoncé les mouvements erratiques du dollar dont la sous-évaluation chronique tend à " asphyxier " l'industrie aéronautique européenne. Cette dernière ayant des coûts de production chiffrés en monnaies locales et vendant ses avions en dollars ne peut, en effet, qu'être gravement perturbée par une baisse durable de la devise américaine qui lui impose, sous l'effet de la concurrence de Boeing, et du fait des cours de changes actuels, de vendre ses avions à des prix inférieurs à leurs coûts de production.

**M. Jean François Le Grand, rapporteur pour avis**, a ensuite présenté les principaux résultats de l'activité des aéroports français. Il a également décrit les modalités du renforcement des mesures de sûreté prévues sur ces sites par le projet de loi relatif aux transports dont il est rapporteur et que le Sénat a déjà examiné en première lecture. Il a, par ailleurs, exposé plus longuement les conclusions du rapport d'étape de la mission " Douffiagues ", dont il était l'un des quatre membres, à laquelle le Gouvernement avait confié en décembre 1994 le soin d'effectuer une étude sur la desserte à long terme du grand bassin parisien.

**M. Jean François Le Grand, rapporteur pour avis**, a notamment insisté sur le fait qu'outre un développement concerté et modéré des infrastructures de Roissy, le rapport d'étape de la mission prônait un redéploiement du trafic aérien sur les aéroports de grandes villes de province, dans une perspective d'aménagement du territoire.

Il a également précisé que ce rapport ne préconisait pas la construction d'une troisième plate-forme internationale dans le bassin parisien mais recommandait simple-

ment d'en réserver dès maintenant le site, dans l'hypothèse où une telle construction apparaîtrait nécessaire au siècle prochain

**M. Jean François Le Grand, rapporteur pour avis**, a conclu son exposé en proposant à la commission de donner un avis favorable à l'adoption du budget annexe de l'aviation civile et des crédits inscrits au titre du transport aérien dans le projet de loi de finances pour 1996.

A la suite de cet exposé, **M. François Gerbaud** a souhaité savoir si on disposait d'une étude comparée des tarifs appliqués par les grands aéroports européens, et quelle était la position de Roissy-Charles de Gaulle en ce domaine. Il a rappelé que, conformément à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, un schéma des infrastructures aéroportuaires était actuellement en cours d'élaboration et il a estimé que ce serait un " véritable gâchis " si, au lieu de soutenir le développement du trafic de fret sur des plates-formes déjà existantes -telle Chateauroux-Déol-, ce document encourageait la construction à grands frais d'une nouvelle plate-forme dont la spécialisation serait également le traitement du fret.

Soulignant les graves problèmes que posent aux usagers du transport aérien les retards importants des vols liés à la mise en place du système européen Eurocontrol de gestion du trafic, **M. François Gerbaud** a également souhaité que l'Etat ne se désengage pas du contrôle aérien. Enfin, il a exprimé le voeu que les sommes collectées par le Fonds de péréquation du transport aérien ne soient pas " kidnappées par Bercy " et qu'elles soient employées à un meilleur aménagement aérien, conformément à la volonté du législateur.

A ce propos, **M. Jean François-Poncet, Président**, a vivement déploré qu'alors que le fonds de péréquation était abondé depuis le printemps 1995, il ne soit prévu de le faire participer au soutien des lignes utiles à la desserte de territoires enclavés qu'à compter de l'an prochain.

L'ouverture de grandes lignes à la concurrence et la baisse des prix qui s'en est suivie a, en effet, entraîné des détournements du trafic des petits aéroports vers les grands aéroports, les lignes desservant les premiers restant à des prix élevés, puisqu'elles ne bénéficient pas encore des soutiens du fonds de péréquation.

Ainsi, les passagers habituels de la ligne Paris-Agen sont maintenant de plus en plus souvent tentés d'emprunter la ligne Paris-Toulouse et de rallier ensuite Agen par l'autoroute. **M. Jean François-Poncet, président**, a en conséquence proposé d'adresser une lettre au ministre des transports pour demander que les aides du fonds de péréquation commencent à être dispensées dès 1995 plutôt que d'attendre.

**M. Jean François Le Grand, rapporteur pour avis**, a abondé en ce sens. Il a signalé que l'actuelle absence d'emploi des ressources du fonds était par ailleurs un argument qui avait été utilisé pour justifier la réduction de quatre francs à trois francs de la taxe l'alimentant.

Il a ensuite répondu à **M. François Gerbaud** que, pour les compagnies aériennes, l'aéroport de Roissy était plus cher que ses grands concurrents européens. Il a indiqué que ceci s'expliquait en partie par le fait que ces derniers abritaient davantage d'activités commerciales, sources de substantiels revenus annexes, Heathrow, par exemple, pouvant à maints égards être considéré comme un "supermarché avec des pistes". Il a rappelé également que l'établissement public en charge de la gestion des plates-formes franciliennes -Aéroports de Paris- avait conscience de ce problème et faisait des efforts pour diminuer ses coûts.

S'agissant du développement de plates-formes de fret, il a confirmé que, d'une manière générale, le rapport "Douffiagues" était favorable au développement de "hubs" en province.

**M. Jean François Le Grand, rapporteur pour avis**, a, par ailleurs, reconnu que la mise en place d'Euro-

control avait entraîné d'importantes perturbations, mais que même si le nouveau système de gestion du trafic paraissait à l'origine de 40 % des retards, il n'en était pas la seule cause. Le rapporteur pour avis a également rappelé l'intérêt de la mise en place d'une harmonisation des procédures de contrôle aérien en Europe. Il a souligné qu'une telle harmonisation était demandée par la commission depuis maintenant trois ans. Il a toutefois souhaité, avec **M. Louis Althapé** qui déplorait les retards au décollage et à l'arrivée sur la ligne Paris-Pau, que les difficultés découlant de la mise en place d'Eurocontrol se résorbent rapidement.

**M. Félix Leyzour** s'est alors interrogé sur la baisse du montant des avances remboursables et a demandé quels nouveaux programmes aéronautiques étaient actuellement envisagés. Il s'est également inquiété de l'avenir d'Air France et d'Air Inter, craignant que sous l'effet de la déréglementation, il y ait un risque de voir disparaître le pavillon national.

**M. Edmond Lauret** a, quant à lui, fait part des interrogations que lui inspirait l'achat par Air France, à la Réunion, d'un Boeing 737 totalement exonéré d'impôts, avec l'accord de l'administration des finances.

Sur ce dernier point, **M. Jean François Le Grand, rapporteur pour avis**, a remarqué qu'il s'agissait d'une application de la loi de défiscalisation dans les départements d'outre-mer, mais que les problèmes soulevés pourraient utilement être évoqués, en séance, lors du débat budgétaire.

Puis il a confirmé à **M. Félix Leyzour** que la baisse des avances remboursables était un " effet d'optique " puisque les grands programmes aéronautiques engagés étaient en cours d'achèvement et qu'aucune décision n'avait été prise pour ceux pouvant être engagés à moyen terme (avion très gros porteur, successeur de Concorde). Le rapporteur pour avis a également estimé qu'il y avait un " risque de disparition plein et entier " du pavillon

national si le plan de redressement mis en oeuvre par la direction du groupe Air France avec l'accord référendaire du personnel ne pouvait aboutir.

**M. Jean François-Poncet, président**, a ajouté que dans le monde d'aujourd'hui la France se devait d'être compétitive et qu'elle ne pouvait plus, au nom de la sauvegarde du pavillon national, soutenir des prestations de transport aérien coûtant plus cher qu'ailleurs.

A l'issue de cette discussion, la commission a alors donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de l'aviation civile et des transports aériens figurant dans le projet de loi de finances pour 1996.**

Puis la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Michel Souplet** sur le budget du **commerce extérieur pour 1996.**

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a commencé par présenter l'évolution du contexte international.

Il a indiqué que, au cours de l'année 1994, le paysage économique international s'était considérablement éclairci, avec une généralisation de la croissance à la quasi-totalité des zones géographiques.

Il a relevé que dans ce contexte international favorable, le commerce mondial avait été très dynamique en 1994 (+ 9 % en volume, contre + 4 % en 1993), et qu'il devrait progresser de + 8 % en 1995.

Le rapporteur pour avis a souligné que la France conservait son rang de quatrième exportateur mondial, avec une part de marché mondial en valeur stabilisée à 5,7 %.

Il a ensuite évoqué le problème des fluctuations monétaires qui jette une ombre sur ce tableau globalement positif. Il a notamment relevé que s'agissant des secteurs du textile ou de la chaussure, la concurrence des pays dont la monnaie se déprécie est très forte et que les parts de marché de la France chutent en Italie (de 14,2 % à 10,8 % en deux ans pour le textile et de 6,8 % à 5 % pour la chaus-

sure) et au Royaume-Uni (de 4,1 % à 3 % et de 3,9 % à 3,5 %), alors que les importations s'accroissent et que les pertes de marchés sont aussi importantes hors Europe.

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a indiqué que la Commission européenne venait d'adopter, le 31 octobre dernier, un rapport sur l'impact des fluctuations monétaires sur le marché intérieur. Il résulte de cette étude que les conséquences des désordres monétaires sur le commerce des quinze -souvent contradictoires- s'avèrent difficiles à appréhender.

Il a précisé que la Commission européenne, tout en reconnaissant que certains secteurs avaient été touchés, refusait d'envisager le rétablissement d'obstacles ou de barrières aux échanges ou d'autoriser des aides compensatoires généralisées, comme le souhaitaient certains industriels. Elle a estimé que l'instauration de la monnaie unique constituait la seule solution. Le rapporteur pour avis a partagé cet avis. Mais il s'est inquiété de la façon dont seraient appréhendées les relations entre les pays qui adhèreraient les premiers au système de la monnaie unique et ceux dont la situation économique retarderaient leur entrée dans ce système.

En outre, il a souhaité que soient étudiées des mesures ponctuelles en faveur des secteurs les plus touchés. Celles-ci s'avèrent d'autant plus nécessaires que les efforts considérables réalisés par les entreprises pour réduire leur marge et tenter de maintenir ainsi leur compétitivité, trouvent leur limite et risque de les pénaliser en termes de profitabilité et donc d'investissement.

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a ensuite rappelé les nouvelles règles régissant le commerce mondial. Il a estimé que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) avait donné les premières preuves de sa crédibilité, avec sa mise en place dans les délais prévus, la nomination de son président et la réussite des négociations sur les services financiers.

Il a souhaité que la France veille à ce que le système multilatéral fonctionne de façon juste et efficace.

Puis, le rapporteur pour avis a évoqué la récente proposition de la Commission européenne de lancer une étude conjointe (Union européenne-Etats-Unis) sur les bienfaits à attendre d'une zone de libre-échange transatlantique, sur la possibilité d'appliquer de manière anticipée les réductions tarifaires sur les échanges industriels décidées lors du cycle d'Uruguay et, éventuellement, d'aller au-delà.

Il s'est félicité que face aux réticences des pays du sud de l'Europe et de la France, la Commission européenne ait modéré sa position.

Le rapporteur pour avis a ensuite retracé l'évolution de la balance commerciale française. Il a indiqué que, en retrait de - 4,4 % en 1994, l'excédent commercial n'en atteignait pas moins un excellent niveau pour la deuxième année consécutive, avec + 83,8 milliards de francs (contre + 87,5 milliards de francs en 1995).

Cette relative stabilité de notre solde s'inscrit toutefois dans un contexte macroéconomique radicalement différent, lié à la reprise. A un excédent de récession succède ainsi un excédent de croissance.

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a indiqué que ces données devraient cependant être relativisées pour deux raisons :

- les expéditions de la métropole vers les départements et territoires d'outre-mer sont comptabilisées comme des exportations, alors que les flux de ceux-ci vers les pays tiers ne sont pas comptabilisés ;

- des fraudes importantes à la TVA perturbent le système statistique mis en place depuis 1992 entre les pays de la Communauté, ce qui a pour conséquence de minorer sensiblement nos importations. Ces fraudes -a-t-il précisé- sont estimées entre 10 et 30 milliards par M. Olivier Das-

sault, rapporteur de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le commerce extérieur.

Mais il a souligné qu'avec un système identique à celui de 1993, le progrès était réel.

Le secteur agro-alimentaire enregistrant une forte baisse de son excédent, le solde commercial positif s'explique surtout -a-t-il noté- par le maintien à un bon niveau du solde industriel et, de façon plus marginale, par une contraction du déficit énergétique.

Le rapporteur pour avis s'est inquiété de cette forte baisse de l'excédent agro-alimentaire. En effet, après le résultat record de 1993, celui-ci a diminué de - 22,3 % en 1994, pour atteindre 46,7 milliards de francs.

Ceci tient -a-t-il expliqué- à une double évolution :

- une amélioration de l'excédent des produits des industries agro-alimentaires (IAA) de + 6 % ;

- une chute spectaculaire, de - 70 %, du solde des produits agricoles, en raison du recul des ventes de céréales.

Redevenu excédentaire en 1992, pour la première fois depuis 1986, le solde industriel s'établit à + 47 milliards de francs en 1994 (y compris le matériel militaire), soit - 4 % par rapport à 1993.

Le rapporteur pour avis a souligné que ce bon résultat en 1994 était obtenu dans un contexte de reprise de l'activité économique, qui conduit en général à une dégradation des soldes extérieurs.

Il s'est également félicité de la contraction du déficit énergétique : - 4,8 % par rapport à 1993.

Sur le plan géographique, il a rappelé qu'après s'être fortement dégradé dans les années 1980, le déficit avec les pays de la zone OCDE s'était transformé en excédent en 1993, avec + 2 milliards de francs.

Le commerce extérieur, a relevé le rapporteur pour avis, n'enregistre cependant pas de bouleversements majeurs au niveau géographique en 1994. La baisse de



- 2,4 milliards de francs de l'excédent dégagé sur l'Union européenne masque des évolutions très contrastées.

Parmi les éléments positifs, le rapporteur pour avis a noté que les performances de la France s'amélioraient très sensiblement sur l'Asie en développement rapide, puisque ses exportations ont crû à un rythme de + 20 % en 1994 et que le déficit s'était contracté de près de 6,6 milliards de francs pour atteindre le niveau le plus bas depuis quatre ans, à 2,3 milliards de francs. Il a jugé que cet effort restait cependant insuffisant.

Il a relevé que l'année 1995 devrait connaître un nouveau record de l'excédent commercial de plus de 100 milliards de francs.

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a ensuite indiqué que le commerce extérieur souffrait de certaines faiblesses liées au recul de l'investissement français à l'étranger, à la modestie de la présence française sur les économies émergentes, au fait que les petites et moyennes entreprises (PME) restaient insuffisamment tournées vers l'international. En effet, en 1994, l'investissement français à l'étranger a reculé pour la quatrième année consécutive. Avec 59 milliards de francs (- 15 % en un an), il a atteint son plus bas niveau depuis 1987.

Par ailleurs, en dépit d'efforts récents -notamment, pour ce qui concerne les échanges avec les pays d'Asie en développement rapide-, la France reste en retrait sur l'ensemble des économies émergentes, par rapport à ses grands compétiteurs européens.

En outre, contrairement à l'Allemagne et à l'Italie, les PME françaises restent encore insuffisamment tournées vers l'international. Au total, la part des PMI de plus de 20 personnes dans les exportations françaises est passée de 22,2 % en 1985 à 26 % en 1992. Le rapporteur pour avis en a conclu qu'elles devaient être davantage encouragées à exporter et il a souligné que la politique de soutien au commerce extérieur prenait en compte les faiblesses ainsi décrites, auxquelles elles tentent de remédier.

Il a ensuite exposé les grandes lignes du budget pour 1996. Il a noté que le projet de budget relatif au soutien du commerce extérieur faisait apparaître une légère augmentation des dotations pour 1996, de + 1,3 % par rapport au budget voté pour 1995.

Abordant les crédits affectés pour 1996 aux services de l'expansion économique, **M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a expliqué que leur progression (+ 5,4 %) résultait uniquement d'un ajustement des frais de personnel. Puis, il a rappelé que, depuis 1991, la direction des relations économiques extérieures (DREE) s'était engagée dans un programme pluriannuel de réduction de ses effectifs, accompagné d'importants efforts de productivité et d'un redéploiement géographique vers les économies à forte croissance et les marchés émergents. Mais il a estimé que ces efforts devaient être amplifiés.

Par ailleurs, il a constaté :

- une réduction de près de 5 % de la subvention du Centre français du commerce extérieur (CFCE) ;

- une réduction de près de 25 % de la subvention du Centre français des manifestations à l'étranger (CFME) ;

- une réduction de près de 10 % des moyens de l'Agence pour la coopération technique industrielle (ACTIM), pourtant déjà diminués de 7,5 % l'an dernier. Cette évolution entraîne une contraction de son activité, le recrutement des Coopérants du service national en entreprise (CSNE) étant heureusement épargné par cette évolution (leur nombre devrait atteindre 3.000 coopérants en 1995).

Le rapporteur pour avis a estimé que cette procédure devait être encouragée et a proposé que les CSNE puissent être affectés sur une zone à prospector et non pas uniquement sur un seul pays.

Après avoir rappelé que le Gouvernement envisageait de réformer le dispositif d'appui à l'export, il a, à cet égard, évoqué les propositions du rapport de Mme de Gastines,

qui s'articulent autour de trois grands axes : développer l'appui de proximité, réformer les organismes publics et mieux répondre aux attentes des entreprises françaises. Il a indiqué qu'une réforme du dispositif d'appui, en réalité assez limitée, au moins dans un premier temps, devrait prendre forme prochainement.

Deux idées essentielles sont mises en avant à l'heure actuelle. Il s'agit :

- d'une part, d'accroître la contribution des entreprises privées aux actions extérieures des organismes publics, parallèlement à la diminution des subventions publiques ;

- d'autre part, de mettre davantage le dispositif à la portée des PME en leur en simplifiant l'accès. C'est ainsi que 22 " points exports " seraient créés dans les régions.

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a ensuite présenté les mécanismes d'aide à l'export. Il a exposé que les dotations correspondant au coût des procédures publiques d'aides à l'exportation s'élevaient à 6,3 milliards de francs pour 1996, en baisse de 70 % par rapport au budget initial pour 1995.

Il s'est félicité de la forte augmentation des crédits inscrits pour 1996 au titre des dispositifs de soutien au commerce courant, qui s'élèvent à 500 millions de francs, soit + 30,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

Il a ainsi noté l'augmentation de près de 28 % pour l'assurance-prospection et l'assurance-foire, pour financer deux mesures nouvelles : l'augmentation de la quotité garantie en assurance-foire de 50 à 65 % et l'octroi d'une avance sur indemnité en cas d'embauche d'un salarié export.

Par ailleurs, en raison de l'augmentation du nombre de dossiers agréés en 1995, il a souligné la progression de + 26 % des crédits d'intervention du Comité de développement extérieur (CODEX).

Enfin, il a indiqué que si l'aide aux exportations de grands contrats demeurerait une priorité de l'action exté-

rieure de la France, le coût du dispositif de soutien était néanmoins réduit de manière drastique, ce qui expliquait la forte baisse des crédits de soutien aux entreprises exportatrices dans le projet de loi de finances pour 1996.

Il a relevé que les diverses procédures ne devraient, en effet, entraîner qu'une charge budgétaire de 4,62 milliards de francs, contre un coût de 20,1 milliards de francs prévu par la loi de finances initiale pour 1995.

Ces baisses importantes résultent, a expliqué le rapporteur pour avis, de la réorientation du commerce extérieur français vers des pays plus solvables ou de l'évolution de la conjoncture mondiale (fin de la crise de la dette dans les pays en développement). Elles sont aussi le fruit d'un réel volontarisme budgétaire qui s'est notamment traduit par une surveillance aigüe des risques des pays et par l'encadrement des prêts et dons du Trésor.

C'est pourquoi, une " dotation zéro " est prévue pour l'assurance-crédit, contre 4 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1995. En outre, la réduction du solde des prêts du trésor, amorcée en 1991, se poursuit.

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a relevé qu'il conviendrait d'augmenter les crédits du commerce extérieur à l'avenir, dans la mesure où ils exercent un fort effet de levier en matière d'exportations.

A l'issue de cet exposé, un large débat s'est instauré.

**M. Jean Huchon** a évoqué les critiques adressées par certains industriels à l'encontre des postes d'expansion économique à l'étranger.

**M. Marcel Deneux** a, au contraire, souhaité que soient mis en valeur les importants progrès réalisés dans ce domaine en dix ans et a souligné l'intérêt croissant du corps diplomatique pour les problèmes commerciaux.

Après avoir rappelé que la France avait le plus fort taux d'exportation par habitant parmi les grands pays industrialisés, il a relevé qu'en dépit de l'actuel flou des statistiques douanières, celles-ci apparaissaient plus

fiables qu'il y a quelques années. Il s'est enfin interrogé sur la période de comptabilisation des exportations à terme : lors du paiement des acomptes ou lors de la sortie effective des marchandises du territoire ?

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a indiqué que la diminution des effectifs des postes d'expansion s'était accompagnée d'un accroissement de leur efficacité, lié aux efforts d'information, d'informatisation et de recentrage des effectifs sur les pays à fort potentiel de croissance. Il a cependant souhaité que les efforts soient accentués en direction des pays d'Europe centrale et orientale et des pays asiatiques. Il a, par ailleurs, regretté que les chefs d'entreprises français ne se mobilisent pas suffisamment vers l'export.

Après avoir estimé inquiétants les chiffres en matière de fraude de TVA avancés par M. Olivier Dassault, **M. Désiré Debavelaere** s'est interrogé sur les moyens de lutter contre ce manque à gagner pour les finances publiques.

A cet égard, **M. Gérard Larcher** a rappelé que, dans le rapport du Sénat sur la mise en place de l'espace Schengen, il s'était inquiété de l'importance de la fraude communautaire, qui favorise le trafic d'argent sale et alimente des circuits parallèles (liés à la drogue notamment), ce qui est "insupportable dans une démocratie" et détruit une économie organisée.

Il a jugé qu'on ne pouvait se satisfaire de la mise en place d'un marché unique qui serait basé sur une "immense fraude collective" et a souhaité que la France soit exigeante à l'égard des instances européennes dans ce domaine.

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il demanderait à la DREE des précisions à ce sujet et qu'il interrogerait le ministre en séance publique. Il a jugé nécessaire le renforcement de la coopération entre les services douaniers des différents pays européens.

**M. Jean François-Poncet, président**, a proposé d'envoyer une lettre au ministre chargé du commerce extérieur pour lui faire part de l'émotion de la commission sur ce point, lui demander d'évaluer précisément l'ampleur de cette fraude, ainsi que les mesures à prendre pour y remédier. Evoquant la nécessité d'opérer des contrôles dans ce domaine, il a relevé que l'absence de services douaniers européens rendait cette tâche plus difficile.

Il a estimé que les postes d'expansion économique étaient beaucoup plus efficaces qu'autrefois, ce qui n'exclut pas de nouveaux progrès. Il a relevé que cette amélioration provenait notamment du recentrage de l'activité des ambassades sur des objectifs économiques, la plupart des ambassadeurs favorisant la conclusion de contrats commerciaux par les entreprises françaises.

Après avoir partagé cet avis, **M. Marcel Deneux** a souligné que le mode de recrutement du corps diplomatique et des conseillers commerciaux ne favorisait cependant pas nécessairement leur intérêt pour les problèmes économiques et commerciaux.

**M. Jean François-Poncet, président**, a rappelé qu'il y a encore dix ans, les succès en matière de commerce extérieur étaient surtout dus aux grands contrats obtenus dans les pays en développement, qui entraînaient bien souvent des pertes considérables à la charge de la COFACE. Il s'est félicité du redéploiement opéré ces dernières années vers les pays solvables, tout en estimant que l'effort devait être poursuivi en direction des pays émergents.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au titre du commerce extérieur dans le projet de loi de finances pour 1996.**

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi sous la présidence de M. Jean Huchon, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis

**de Mme Josette Durrieu sur le budget de l'urbanisme pour 1996.**

**Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué que les crédits demandés au titre du fascicule budgétaire de l'urbanisme et des services communs atteignaient 22,8 milliards de francs et qu'ils étaient stables en francs courants par rapport à 1995, mais qu'ils enregistraient une baisse de deux points de pourcentage en francs constants, et que sur ce total, les dépenses en capital diminuaient de 15 % et atteignaient 478 millions de francs.

**Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a estimé que le projet de loi de finances proposait un " budget de rigueur ". Puis elle a évoqué les conditions du transfert de la sous-direction de l'architecture et de l'enseignement de la Direction de l'architecture et de l'urbanisme (DAU) au ministère de la culture.

**Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a tout d'abord rappelé que l'enseignement et la formation qui concernaient 722 écoles, 18.800 élèves et 1.000 professeurs en 1995, relèveraient à compter du 1er janvier 1996 de la compétence du ministère de la culture, précisément de la direction du patrimoine.

Elle a estimé que ce transfert en lui-même pouvait être une bonne chose mais qu'il s'accompagnait d'une diminution très importante des crédits, susceptible d'entraîner, au dire des présidents d'écoles d'architecture, la fermeture partielle de ces établissements.

**Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a estimé qu'une réelle politique de l'architecture axée sur l'art et la qualité devrait se fixer quatre objectifs, quel que soit le ministère de tutelle, à savoir :

- la formation des architectes,
- l'aide aux Conseils d'architecture d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) et aux Architectes des bâtiments de Francs (ABF) ;

- la formation des services techniques maîtres d'oeuvres tels que les Directions départementales de l'équipement (DDE) et les Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) ;

- la formation des maîtres d'ouvrages, tant élus que particuliers.

Puis **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a insisté sur le partage des compétences résultant du décret n° 95-768, car selon ce texte, deux ministères généraient " conjointement " les attributions relatives à l'architecture sur le terrain. Elle a ajouté qu'il sera nécessaire de veiller à une bonne coordination des différentes politiques de protection du patrimoine entre les deux ministères désormais concernés.

Poursuivant son propos, **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a abordé la question des CAUE qui ont été créés par la loi de 1977, afin d'améliorer l'information, la formation des intervenants et le conseil aux collectivités locales et aux particuliers. Elle a estimé que la situation de ces associations était particulièrement délicate, car les moyens qui leur étaient alloués ne correspondaient pas aux missions qui leur incombaient. En 1995, 87 départementaux étaient dotés d'un CAUE, 13 en étaient dépourvus et seuls 34 disposaient d'un architecte consultant. Elle a déclaré que cette situation traduisait un désengagement progressif de l'Etat et qu'il serait nécessaire de travailler à la réforme des CAUE, afin que ceux-ci puissent fonctionner davantage en réseaux. Elle a ajouté qu'il serait utile de coordonner leur activité avec celle des architectes conseils des DDE et des architectes paysagistes.

S'agissant des moyens financiers consacrés aux CAUE, **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a rappelé que son prédécesseur, M. Jacques Bellanger, avait déjà relevé, dans son avis relatif au budget 1994, les problèmes posés par la taxe sur les permis de construire. Elle a jugé que cette taxe, plafonnée à hauteur de 0,3 %, ne



permettait pas aux départements les moins pourvus en constructions neuves de faire face à leurs missions. Puis elle a constaté la différence qui existait entre le Rhône dont la taxe dépasse cinquante millions de francs et l'Allier où son produit est inférieur à 300.000 francs.

**Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'un audit avait été effectué récemment par M. Vigouroux, membre du Conseil d'Etat. Parmi les conclusions très intéressantes de ce travail, **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a retenu l'idée d'inclure les opérations de réhabilitation ainsi que la construction des bâtiments publics dans l'assiette de la taxe.

Elle a indiqué que M. Vigouroux avait recommandé d'améliorer les conditions de perception de la taxe, d'envisager une péréquation de cette ressource au niveau régional ou de doubler la taxe départementale versée aux CAUE, afin de créer un fonds national de péréquation.

En outre, s'agissant des missions des CAUE, **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a estimé qu'il serait nécessaire de les clarifier, afin de distinguer les missions gratuites de celles qui pourraient être rémunérées. Ceci supposerait une modification du décret relatif aux statuts-type, permettant de reconnaître l'existence des services rémunérés d'assistance à la maîtrise de l'ouvrage et aux collectivités locales.

Enfin, abordant le statut des personnels, **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a considéré que plusieurs réformes s'imposaient, notamment la rédaction d'une convention collective et l'instauration d'un système de mobilité des cadres.

Puis, le rapporteur a abordé la question de la politique de l'urbanisme.

Il a estimé tout d'abord que les crédits étaient affectés par une évolution préoccupante, car les investissements exécutés par l'Etat diminuaient de près de 34 % en crédits de paiement et de 25 % en autorisations de programme. Quant aux subventions d'investissement accordées par

l'Etat, le rapporteur a ajouté qu'elles baissaient de 3,7 % en crédits de paiement et 6,5 % en autorisations de programme. S'agissant de l'examen des crédits de fonctionnement, le rapporteur a déclaré qu'ils subissaient une diminution, régulière depuis 1991 à l'exception de 1993.

Passant aux objectifs annoncés par le Gouvernement, le rapporteur a déclaré qu'en 1996 l'administration mettait en avant sa volonté de relancer la planification territoriale, notamment par la mise en oeuvre des Directives territoriales d'aménagement (DTA), et d'assurer la cohérence des grands choix d'aménagement en clarifiant ou en codifiant les différents textes en vigueur en matière d'urbanisme.

**Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a estimé qu'il était urgent de simplifier et de stabiliser le droit de l'urbanisme dans la mesure où un tiers des Plans d'occupation des sols (POS) étaient actuellement en cours de révision. Elle a ajouté que plusieurs dispositions récemment votées accroissaient encore les possibilités d'obtenir le sursis à exécution des autorisations de construire, et qu'il était, par conséquent, souhaitable de limiter ce mouvement, car ces dispositions complexes entravaient les initiatives des élus et l'avancement des projets.

**Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a jugé en outre que la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire aurait des incidences importantes sur le droit de l'urbanisme. Ce texte prévoit en effet la création, le cas échéant, de directives territoriales d'aménagement pour certaines parties du territoire. En ce qui concerne les financements accompagnant la loi d'orientation, le rapporteur pour avis a jugé préoccupante l'évolution des crédits consacrés au Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT). Il a ajouté que cette baisse touchait les départements de montagne où le potentiel touristique était important et où toutes les collectivités même les plus petites effectuaient des investissements.

S'agissant de la baisse des crédits de l'urbanisme, le rapporteur pour avis a précisé qu'elle touchait non seulement les lignes "urbanisme" en tant que telles, le budget des écoles d'architecture, la politique de protection du patrimoine et du paysage, mais également les moyens alloués aux acquisitions foncières -diminuées de moitié-, bien que ces crédits soient nécessaires à toutes les interventions dans les zones où le marché foncier est tendu.

En conclusion, **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a proposé d'émettre un avis défavorable sur les crédits inscrits au budget de l'urbanisme pour 1996.

Répondant aux propos du rapporteur pour avis, **M. Alain Pluchet** a estimé que les crédits du ministère de l'équipement, au titre de l'urbanisme, étaient globalement maintenus ; quant à la diminution des aides aux CAUE, il a jugé qu'elle n'entamait pas leur stabilité financière. Il a, en outre, considéré que la diminution du taux de la taxe destinée au financement des CAUE permettrait de réaliser une économie, au bénéfice des constructeurs.

**M. Rémi Herment** a déclaré que, dans de nombreux domaines, les conseils généraux avaient pallié la diminution des crédits de l'Etat, en accroissant leurs concours aux CAUE qui étaient les interlocuteurs privilégiés des petites communes.

Répondant à une question de **M. Rémi Herment**, **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a précisé que les CAUE étaient constitués sous forme d'associations et qu'elle ne souhaitait pas voir accroître la tutelle de l'Etat vis-à-vis d'eux, mais qu'il serait très utile de mettre en oeuvre les mesures proposées par M. Robert Vigouroux.

A la question de **M. Francis Grignon** qui l'interrogeait sur l'adéquation de la formation des architectes aux besoins et sur les perspectives de développement d'une formation d'urbanistes-sociologues, en particulier, **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a répondu que la Cour des comptes avait abordé la question des dysfonctionnements de la formation des architectes et

qu'elle était, pour sa part, favorable à l'amélioration de la formation des urbanistes.

A une question de **M. Charles Ginesy** relative à la mise en oeuvre des lois d'aménagement et d'urbanisme dans le département des Alpes-Maritimes, le rapporteur pour avis a répondu que l'administration envisageait d'élaborer une directive territoriale d'aménagement, mais qu'elle n'avait pas annoncé le délai dans lequel ce document serait publié.

Interrogée par **M. Bernard Joly** sur la politique relative aux Zones de protection du patrimoine et de l'urbanisme (ZPPAU), **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'à sa connaissance le Gouvernement n'avait pas manifesté d'intentions particulières à leur sujet.

Contrairement aux conclusions de son rapporteur pour avis, la commission a **donné un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au titre de l'urbanisme dans le projet de loi de finances pour 1996.**

La commission a enfin procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Charles Ginesy sur le budget du tourisme pour 1996.**

**M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, a tout d'abord présenté les résultats du secteur. Il a ainsi relevé qu'après la pause de 1993, liée à la crise économique, l'économie touristique avait connu une nouvelle dynamique en 1994, suivie d'une certaine stabilisation en 1995.

Il a souligné que les résultats de l'année 1994 faisaient apparaître une forte reprise de la mobilité touristique des français par rapport à l'année 1993 et que neuf séjours sur dix s'effectuaient en France, même si l'Espagne et l'Italie avaient exercé une réelle concurrence à la destination France. Il s'est inquiété du fait que la dépréciation de la lire et de la peseta ait contribué également à la stagnation de la fréquentation étrangère.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'avec un peu plus de 60 millions de visites de touristes étrangers en 1994, la France captait 11 % du marché mondial et 19 % du marché européen, confirmant sa position de première destination touristique internationale devant les Etats-Unis et l'Espagne. Le nombre de séjours touristiques réalisés par les clientèles étrangères ne s'est cependant pas accru de façon significative en 1994 et le rapporteur pour avis a estimé que ce résultat n'était, en réalité, pas satisfaisant dans le contexte d'une croissance annuelle du marché mondial de + 25 millions de séjours. Il s'est inquiété de l'érosion de la part du marché mondial de la France, qui voit son avantage compétitif fragilisé sur certains marchés.

Le rapporteur pour avis a exposé que l'excédent de la balance touristique de la France devrait se maintenir en 1995, comme en 1994, autour de 60 milliards de francs, ce qui représente une diminution du taux de couverture. Cette stagnation, qui se poursuit depuis quatre ans, signifie que l'excédent touristique a diminué d'environ 7 % en francs constants depuis 1992.

**M. Charles Ginésy, rapporteur pour avis, a donc estimé essentiel de poursuivre la politique de promotion de la destination France.**

Pour ce qui concerne la situation des opérateurs, il a insisté tout particulièrement sur les difficultés de l'hôtellerie, qui sont tout à la fois conjoncturelles et structurelles. Après une année difficile en 1993, l'hôtellerie a montré des signes de reprise en 1994 et sur les premiers mois de l'année 1995, le chiffre d'affaires du secteur ayant progressé, surtout pour l'hôtellerie de chaîne et l'hôtellerie économique. Cependant, la saison d'été 1995 s'est révélée morose, en particulier pour les chaînes.

Le rapporteur pour avis a souligné que cette situation s'expliquait par de nombreux facteurs, parmi lesquels il a cité la dévaluation de la lire et de la peseta et l'attention portée par les Français à leurs dépenses. Il a relevé que

l'augmentation de deux points de la TVA avait mécontenté les professionnels, d'autant que cela a accentué le différentiel de taux entre les hôteliers-restaurateurs soumis au droit commun et la restauration rapide qui bénéficie du taux réduit de 5,5 %. Il a indiqué, en outre, que les événements politiques (attentats...) semblaient avoir eu des répercussions sur l'hôtellerie haut de gamme dans la capitale au mois d'août 1995.

S'agissant des problèmes structurels, le rapporteur pour avis s'est inquiété de la surcapacité hôtelière et du paracommercialisme, avec pour conséquence une concurrence parfois déloyale exercée par les nouveaux modes d'hébergement.

Il a relevé que le Gouvernement avait engagé une politique de nature à remédier à ces problèmes. C'est ainsi qu'en 1994 et 1995 ont été mis en place des dispositifs destinés à assister les entreprises hôtelières indépendantes, à maîtriser l'offre hôtelière, à lutter contre le paracommercialisme et à faciliter l'accès des entreprises du secteur au financement.

Après avoir rappelé la mise en place, en 1994, d'un dispositif d'assistance adapté aux entreprises hôtelières indépendantes, le rapporteur pour avis s'est félicité de la création de la Commission nationale de régulation des hébergements touristiques (CNRHT), qui intègre l'Observatoire des industries hôtelières (OIH) créé en février 1994. Cette commission s'est vue confier deux missions : d'une part, proposer au ministre du tourisme un ensemble de mesures visant à réguler l'offre d'hébergement touristique ; d'autre part, assurer le suivi de celles mises en oeuvre.

Estimant que le problème de la surcapacité hôtelière ne pouvait pas être résolu par un dispositif malthusien, du type loi " Royer ", le rapporteur pour avis s'est félicité du caractère plus pragmatique du système ainsi mis en place. Il a souhaité que les pouvoirs publics soient vigilants et veillent à l'efficacité de ce dispositif de maîtrise de l'offre

hôtelière, l'inquiétude tant des professionnels que des élus étant forte dans ce domaine.

S'agissant du paracommercialisme, **M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, a rappelé que le nombre de chambres d'hôtes échappant à toutes charges fiscales et sociales était évalué à 85 %. Il a indiqué que, pour remédier à cette dérive, le Gouvernement avait entrepris la mise en oeuvre d'un plan de lutte contre le para-commercialisme sur la base des propositions du rapport Radelet. Celui-ci a, en premier lieu, encouragé les rapprochements récents entre les acteurs du tourisme vert, d'une part, et les hôteliers et restaurateurs traditionnels, d'autre part. Il s'apprête, en second lieu, à publier un décret rendant obligatoire la déclaration en mairie de toutes les formes d'hébergement et de restauration.

Enfin, le ministre du tourisme a arrêté un plan pour assurer une résorption progressive des formes les plus préoccupantes de cette économie touristique souterraine.

Le rapporteur pour avis a exposé que ce dispositif comprendrait quatre phases :

- une phase d'information ;
- une phase de recensement, possible grâce à la déclaration obligatoire, qui prévoit également un recensement des salles communales exerçant des activités de restauration, et des tables d'hôtes ;
- un phase de contrôle des fermes-auberges, mais aussi des buvettes, des lycées hôteliers, des ventes ambulantes en bordure de routes ;
- une phase de réglementation. Outre le décret précité, une réflexion est en cours sur la réglementation fiscale et sociale.

En matière d'accès au financement, il a souligné que la garantie SOFARIS avait été étendue aux entreprises de services aux particuliers et au commerce de détail, dont l'hôtellerie et la restauration. Il s'est, en outre, félicité des récentes mesures mises en oeuvre dans le cadre du dispo-

sitif d'aide à la transmission d'entreprises hôtelières en milieu rural, qui s'avère d'autant plus nécessaire que, chaque année, 400 hôtels en zone rurale font l'objet d'une transmission.

Après avoir rappelé les dispositions de l'article 6 du projet de loi de finances pour 1996 en faveur de la transmission anticipée des entreprises, il a estimé que cette mesure était particulièrement importante pour la sauvegarde de l'hôtellerie indépendante, notamment dans les zones rurales et de montagne.

**M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, a ensuite évoqué le rôle essentiel du tourisme comme instrument de la politique d'aménagement du territoire en zone rurale et en zone de montagne.

Après avoir rappelé que 72 % de la fréquentation touristique n'intéressait que 20 % du territoire, le rapporteur pour avis a souhaité que soient accentués les efforts pour encourager la valorisation des sites naturels et du patrimoine, améliorer l'organisation du secteur, faciliter la commercialisation des produits et favoriser l'agri-tourisme. A cet égard, il a rappelé que la loi de modernisation de l'agriculture du 17 janvier 1995 avait levé certaines contraintes qui freinaient le développement du tourisme à la ferme, en favorisant l'exercice de la pluri-activité.

Il a également estimé qu'il convenait d'encourager le tourisme de montagne. Après avoir indiqué que sur 350 stations ou centres de ski, les 100 stations principales induisaient 90 % du chiffre d'affaires total du tourisme de montagne, le rapporteur pour avis s'est inquiété de la situation des stations petites et moyennes.

Il a souligné que les pouvoirs publics incitaient ces dernières à se regrouper en " stations-villages " et à organiser leurs relations avec les distributeurs, afin de faciliter leur commercialisation.

Après avoir évoqué les propositions récentes en faveur de la montagne, il a insisté sur la nécessité de poursuivre l'aménagement du calendrier scolaire.



**M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, a ensuite exposé les grandes lignes du budget du tourisme pour 1996, en indiquant qu'il s'agissait d'un budget de reconduction, concentré sur trois priorités.

Il a souligné qu'avec 393,2 millions de francs, les crédits progressaient en réalité de 0,07 %, mais que les dépenses ordinaires augmentaient de 2,6 %, ceci résultant :

- d'une stabilité des moyens des services (+ 0,3 %) ;

- d'une hausse de + 4 % des interventions publiques, avec 15 millions de francs supplémentaires consacrés au groupement d'intérêt économique (GIE) " Maison de la France " pour la promotion du tourisme à l'étranger, une mesure nouvelle de 5,47 millions de francs destinée à renforcer le développement territorial du tourisme et 1,6 million supplémentaire consacré au soutien au secteur associatif.

Le groupement d'intérêt public (GIP) Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT), a-t-il relevé, voit, en revanche, sa dotation diminuer de 22,3 %.

Les dépenses en capital enregistrent, quant à elles, une forte diminution tant en crédits de paiement (- 40 %) qu'en autorisations de programme (- 18 %).

**M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, a ensuite exposé qu'exerçant essentiellement un rôle d'impulsion, le ministère du tourisme avait dégagé trois priorités pour 1996.

La première priorité consiste à renforcer l'action de promotion de la France à l'étranger. La subvention accordée au GIE " Maison de la France " sera ainsi portée à 152,3 millions de francs, en progression de + 7 %. L'effort en matière de promotion portera, d'une part, sur les pays à forte croissance d'Asie du Sud-Est et d'Amérique du Sud et, d'autre part, sur les pays européens (Allemagne, Grande-Bretagne), afin de consolider nos parts de marché.

Au total, l'ensemble des moyens consacrés par l'Etat à la promotion à l'étranger s'élèveront à 188 millions de francs (subvention à la Maison de France et personnels pour les services à l'étranger), c'est-à-dire 48 % du budget du ministère.

Le rapporteur pour avis a souligné qu'en dépit des efforts considérables accomplis ces dernières années, le budget consacré par la France à sa promotion, en étant égal à 0,002 % de son Produit intérieur brut (PIB), restait inférieur à celui de ses concurrents.

En pourcentage de leur PIB, il a en effet constaté que l'Irlande, par exemple, consacrait un budget vingt-cinq fois supérieur à sa promotion, l'Espagne, neuf fois supérieur, la Grande-Bretagne, 2,5 fois supérieur.

Il a, toutefois, nuancé ce constat par le fait que les collectivités territoriales développaient également des actions de promotion, en France comme à l'étranger. Il n'en a pas moins estimé que les efforts devaient être poursuivis, si la France voulait participer à la croissance de la demande mondiale de tourisme.

La deuxième priorité du ministère consiste en la poursuite de la mise en valeur touristique des sites. Le rapporteur pour avis a indiqué que les programmes d'aménagement touristique seraient poursuivis à cet effet, soit dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, soit par intervention directe du ministère sur les crédits destinés au développement territorial du tourisme (19,5 millions de francs). Il a exposé qu'avec un budget en diminution, l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT) verrait son action recentrée sur la réalisation de projets concrets sélectionnés sur quelques thèmes porteurs.

La troisième priorité du ministère est de maintenir le soutien aux industries touristiques et à l'emploi. Les actions visant à développer les industries et l'offre touristiques bénéficieront globalement de 27,2 millions de francs (+ 6 %) au titre des interventions publiques et de 6,9 millions de francs au titre des subventions d'investissement.

**M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, a indiqué que trois types d'actions principales étaient prévues à ce titre :

- le soutien aux entreprises du secteur (8 millions de francs) par des mesures d'aide à la gestion et à la modernisation de l'exploitation, dans le prolongement du plan en faveur de l'hôtellerie de 1994 ;

- l'amélioration de la formation dans le secteur (10,5 millions de francs) ;

- le renforcement de l'efficacité du secteur associatif. Ces interventions directes (8 millions de francs) seront effectuées dans le cadre de conventions d'objectifs.

**M. Charles Ginesy** a, en conclusion, proposé d'émettre un avis favorable sur les crédits inscrits au titre du tourisme dans le projet de budget pour 1996.

**M. Bernard Joly** a rappelé que, répondant à ses propositions en matière de tourisme, au cours de la séance des questions d'actualité du 19 octobre dernier, l'ancien secrétaire d'Etat au tourisme avait annoncé un plan tourisme-emploi, avant d'interroger le rapporteur pour avis sur le devenir de ce plan.

Après avoir indiqué que le tourisme était la première activité dans son département, **Mme Josette Durrieu** a estimé que les actions prioritaires du Gouvernement n'apporteraient rien en terme d'aménagement du territoire, dans la mesure où elles ne bénéficieraient qu'aux grands sites touristiques et non à l'espace rural. Elle a regretté que la dotation touristique soit dorénavant englobée au sein de la dotation forfaitaire de fonctionnement, ce qui va à l'encontre de la reconnaissance de la spécificité du tourisme. Elle a, par ailleurs, avec **M. Gérard Larcher**, souhaité qu'on ne fasse pas la " chasse aux tables d'hôtes ", qui jouent un rôle essentiel en matière de tourisme rural.

A cet égard, **M. Charles Ginésy, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'on en était au stade du recensement des différentes formes d'hébergement et de restauration et

qu'il faudrait veiller à ce que l'application du plan ne nuise pas aux acteurs du tourisme rural.

**M. Jacques de Menou** a souhaité disposer d'un bilan consolidé des actions touristiques menées par les comités départementaux et régionaux du tourisme et par l'Etat. Il s'est inquiété de certains chevauchements de compétences dans ce domaine.

En réponse, **M. Charles Ginésy, rapporteur pour avis**, a rappelé qu'une loi de 1992 avait défini la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux en matière de tourisme.

Après s'être félicité que la France soit la première destination touristique du monde, **M. Gérard Larcher** a insisté pour qu'un équilibre soit trouvé entre les abus dénoncés par les professionnels en matière de paracommercialisme et leur position qui pourrait nuire au tourisme rural. Il a dénoncé certains excès en matière d'avantages fiscaux, qui ont créé de véritables "jachères hôtelières". Il a estimé que la multiplication des hôtels super-économiques avaient, en effet, entraîné des difficultés pour l'hôtellerie familiale et il a souhaité qu'une réflexion soit menée sur ce sujet.

Conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la commission a ensuite donné un **avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au titre du tourisme dans le projet de loi de finances pour 1996.**

**Jeudi 16 novembre 1995 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président, puis de M. Jean Huchon, vice-président.** - La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Josselin de Rohan** sur le budget de la pêche pour 1996.

Après avoir rappelé l'importance du secteur de la pêche pour l'économie française, **M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, a analysé les facteurs multiples qui avaient entraîné la crise brutale de 1993 et 1994 :

l'évolution de la consommation, l'exacerbation de la concurrence des produits des pays tiers, l'insuffisance des contrôles aux frontières de la Communauté, l'inorganisation de la filière face à une grande distribution très concentrée. Il a souligné qu'à ces facteurs, s'étaient ajoutées les récentes dévaluations monétaires de nos deux principaux clients (l'Espagne et l'Italie) et de notre premier fournisseur (la Grande-Bretagne). Il a indiqué que la crise avait été d'autant plus profonde que la pêche française était très endettée, à la suite du surinvestissement des années 1980 et de l'augmentation du coût des navires, de plus en plus sophistiqués.

Puis **M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, a détaillé le contenu des dispositions prises, pour faire face à cette crise : les modifications apportées, fin 1994, au règlement communautaire portant organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture ; les différentes mesures conjoncturelles et structurelles mises en place au niveau national depuis 1993, pour un coût total d'1,5 milliard de francs.

**M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, a ensuite exposé que le rapport d'audit sur la pêche artisanale demandé par le Gouvernement faisait apparaître que si, dans leur ensemble, les navires de moins de 12 mètres ne rencontraient pas de graves difficultés, en revanche, la situation des 12-25 mètres était préoccupante : 25 % des 1.600 navires de cette catégorie seraient en difficulté et 100 d'entre eux, difficilement viables, devraient être retirés du marché.

Il a précisé que quatre départements étaient particulièrement touchés : le Finistère, le Morbihan, la Loire-Atlantique et la Charente-Maritime.

**M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, a ensuite rappelé que la production des pêches françaises avait représenté, en 1994, environ 6 milliards de francs, et 624.000 tonnes. En 1995, le chiffre d'affaires devrait légèrement progresser, sous l'effet de l'augmentation des cap-

tures, alors que le prix moyen reste stagnant. Il a estimé que le revenu des pêcheurs, qui s'était encore réduit en 1994, devrait ainsi se stabiliser en 1995, mais à un niveau très inférieur à celui de 1989.

Il a indiqué que des emplois à la pêche continuaient à diminuer : en cinq ans, ils ont baissé de 15 %, soit environ 5.000 emplois perdus.

S'agissant de la balance commerciale, **M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, a indiqué que le déficit s'élevait à 10 milliards de francs en 1994. Il a précisé que le caractère structurel de ce déficit s'expliquait du fait que la production nationale ne représentait que 50 % de la demande intérieure.

Abordant ensuite la politique conduite par les pouvoirs publics en 1995, il a détaillé le contenu du nouveau plan pour la pêche, annoncé en février dernier. Il a indiqué que les 330 millions de francs prévus serviraient à l'amélioration des " caisses intempéries ", à l'extension aux patrons pêcheurs des mesures de cessation d'activité et à l'aide aux familles, mais surtout à la restructuration financière de la pêche artisanale. Il a précisé que deux types de mesures étaient prévus : pour les navires de 12 à 25 mètres : d'une part, l'amélioration de la situation financière des navires jugés viables (grâce à des aides au désendettement et à l'allongement de la durée des prêts bonifiés), d'autre part, la sortie de flotte, dans des conditions financières et sociales acceptables, pour les navires qui paraissent non viables. Des mesures d'allègement de la charge financière sont également prévues pour les navires de moins de 12 mètres.

**M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, a relevé que des mesures, conjoncturelles et structurelles, avaient également été mises en place pour améliorer la compétitivité de la filière pêche, à travers notamment la recherche d'une meilleure valorisation des produits, l'amélioration de la transparence et de la fluidité du marché et la restructuration du mareyage. Il a, en outre, rappelé le

renforcement des actions de contrôle, dans le cadre notamment d'opérations " coup de poing ", qui ont porté principalement sur la qualité des produits importés et le respect des règles d'origine.

Il a ensuite évoqué le contenu de la loi d'orientation annoncée pour le premier semestre 1996 : la réforme des statuts juridiques et sociaux de la pêche artisanale, la recherche d'une meilleure organisation des marchés, avec notamment la modification des statuts du fonds d'intervention et d'orientation des marchés (FIOM), la gestion de la ressource.

Il a estimé que, compte tenu de l'effort budgétaire déjà réalisé par l'Etat, ce projet de loi était " particulièrement bien venu pour accompagner l'assainissement indispensable en cours ".

En venant à l'examen des dotations, **M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, a souligné que de loi de finances initiale pour 1995 à loi de finances initiale pour 1996, les dotations progressaient de 30 % (191 millions de francs contre 147 millions de francs en 1995). Il a rappelé la très forte majoration des crédits en loi de finances rectificative pour 1995 (+ 120 millions de francs), pour faire face à la crise du secteur.

Après avoir présenté l'évolution des différentes dotations, il a conclu que le budget de la pêche pour 1996 était un " bon budget ", puisque, par-delà l'augmentation des crédits, il reflétait la volonté très forte de l'Etat d'assainir la situation. Il a proposé à la commission, " compte tenu de l'effort remarquable mené par les pouvoirs publics ", de donner un avis très favorable à son adoption.

**M. Alain Pluchet** est intervenu pour se féliciter que la commission ait décidé, cette année, de consacrer un avis spécifique au secteur de la pêche.

**M. Jean François-Poncet, président**, a estimé que l'évolution de la situation de ce secteur était encourageante, puisqu'après la crise très grave des dernières années, " on paraissait aujourd'hui voir le bout du tun-

nel ". Interrogé par le président sur le contenu de la politique de qualité conduite dans ce secteur, **M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, a précisé que cette politique passait par des actions très diverses : contrôle du respect des règles sanitaires et d'origine, garanties de la fraîcheur des produits, notamment en matière d'importations et de normalisation ainsi que d'identification.

Suivant son rapporteur pour avis, la commission a donné un **avis favorable aux crédits inscrits au titre de la pêche dans le projet de loi de finances pour 1996**, les commissaires du groupe socialiste s'abstenant.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Jean Pépin sur le budget de l'aménagement du territoire pour 1996**.

**M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a déclaré que depuis le vote de la loi d'orientation du 4 février 1995, relative à l'aménagement et au développement du territoire, la politique d'aménagement du territoire avait pris un cours nouveau, marqué par la publication de nombreux textes. Il a observé, cependant, que les moyens alloués à cette politique ambitieuse n'ont pu, compte tenu de la nécessité de réduire les déficits publics, être aussi élevés que le Sénat l'aurait souhaité.

Après s'être félicité de la parution du "jaune budgétaire" avant le début de la discussion sur le projet de loi de finances pour 1996, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a déclaré que ce document, qui retrace l'effort de l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire, montrait que l'ensemble des crédits qui y étaient consacrés, tous ministères confondus, s'élèverait, en 1996, à 21,6 milliards de francs en autorisations de programme et 54,3 milliards de francs en crédits de paiement, soit une diminution respective de 9 % et 1,6 %.

Il a ajouté que le montant des crédits inscrits au fascicule budgétaire "bleu" consacré à l'aménagement du territoire était, quant à lui, de 2,058 milliards de francs en autorisations de programme et de 1,996 milliard en crédits



(dépenses ordinaires + crédits de paiement), soit une diminution de - 1,13 % par rapport au collectif et de - 11,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

**M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a ensuite évoqué l'évolution des dépenses ordinaires. Il a déclaré que les moyens de services (94,8 millions de francs) diminuaient de 1,8 % en francs courants et que les crédits d'interventions publiques (première partie du fonds national d'aménagement et de développement du territoire -FNADT-) se réduisaient de 18,6 %, en passant de 411,5 à 335 millions de francs en 1996.

En ce qui concerne les dépenses en capital, qui constituent des subventions d'investissement (titre VI), **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a observé que les autorisations de programme diminuaient de près de 20 %, atteignant 2.058 millions de francs, contre 2.590 millions de francs en 1995, que les aides à la localisation d'activités créatrices d'emploi, qui correspondent à la prime d'aménagement du territoire, représentaient 550 millions d'autorisations de programme et 335 millions de francs en crédits de paiement ; enfin, que les crédits d'investissement (second volet du FNDAT) s'élevaient à 1.508 millions de francs en autorisations de programme et 1.231 millions en crédits de paiement, soit une baisse respective de 24 % et 12 % par rapport à 1995.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué la prime d'aménagement du territoire laquelle a fait l'objet d'un protocole d'accord entre le Gouvernement français et la Commission européenne. Cet accord a posé le principe que la population maximale éligible à la prime à l'aménagement du territoire (PAT) pour les projets industriels n'excéderait pas 40,9 % de la population métropolitaine et qu'un rapprochement serait recherché entre le zonage PAT et les zonages européens (fonds structurels).

**M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a indiqué que le taux normal de subvention par emploi au titre de la PAT varierait désormais de 38.000 à 50.000 francs, quant

au taux majoré il s'élèverait de 50.000 à 70.000 francs, puis il a estimé qu'il serait souhaitable d'atteindre une plus grande cohérence entre les zonages nationaux et européens.

En ce qui concerne les fonds qui concourent à l'aménagement du territoire, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a précisé que le fonds de gestion de l'espace rural (FGER) recevrait 400 millions de francs en 1996, alors qu'il avait été prévu, lors de la discussion du projet de loi d'orientation, de le doter d'un milliard de francs, et que cette somme avait été ramenée à 500 millions de francs en loi de finances pour 1995 puis à 347,5 millions de francs par le collectif.

S'agissant du fonds national de développement des entreprises (FNDE), **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il avait été créé par la loi d'orientation afin de renforcer les fonds propres et l'accès au crédit des entreprises, mais qu'il n'avait pas encore vu le jour. Il a ajouté que la commission devrait se montrer vigilante sur la création de cet important instrument financier.

Abordant l'examen du montant du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a ajouté que ce compte d'affectation spéciale avait reçu 2 milliards en 1995 et recevrait 3,05 milliards en 1996.

Puis, il a évoqué le fonds de péréquation des transports aériens (FPTA), dont les ressources se sont élevées à 130 millions de francs en 1995, mais qui n'a pas encore attribué d'aides, car plusieurs textes doivent également être publiés pour lui permettre d'intervenir.

Evoquant la loi du 4 février dernier, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a rappelé le rôle joué dans son élaboration par la commission et son président.

Il a estimé que la commission devrait se montrer particulièrement vigilante lors de la publication des mesures d'application de la loi d'orientation.

Enfin, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a abordé trois thèmes d'actualité relatifs à l'aménagement du territoire.

Il a déclaré que la politique de la montagne constituait un enjeu essentiel pour l'aménagement du territoire et a observé que les crédits du FNADT correspondant à l'ancien fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM) étaient en réduction constante, passant de 40 millions de francs en 1993 à 31 millions en 1995, soit une baisse de 23,7 %.

En ce qui concerne l'équilibre de la région Ile-de-France, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a déclaré qu'il avait pris connaissance avec quelque inquiétude du dernier rapport du comité de décentralisation qui joue un rôle essentiel dans l'agrément des constructions nouvelles pour l'implantation des activités en Ile-de-France et dans le suivi des plans de localisation des organismes publics. Il a indiqué que le comité estimait que l'excédent des bureaux vacants pourrait avoir de graves incidences sur l'aménagement du territoire, en renforçant le mouvement de transfert d'emplois de province vers Paris.

Enfin, en ce qui concerne la délocalisation d'emplois publics depuis 1991, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a signalé que 23.700 transferts d'emplois avaient été approuvés, dont 7.400 emplois avaient d'ores et déjà été transférés, tandis que 6.700 étaient en cours de transfert. Il a considéré qu'il était essentiel de favoriser les transferts " en cascade " entre les villes de provinces, jugeant que la politique conduite actuellement ne prenait en compte que " timidement " cet objectif.

S'étant déclaré conscient de la nécessité d'opérer des choix, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a proposé de donner un avis favorable aux crédits de l'aménagement du territoire pour 1996.

S'adressant au rapporteur pour avis, **M. Marcel Deneux** a estimé que le Parlement ne pouvait se résigner

à la diminution des crédits consacrés à l'aménagement du territoire.

En réponse, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a estimé préférable d'attendre le projet de loi de finances pour 1997, avant de faire part au Gouvernement de la préoccupation qu'occasionnait la réduction des crédits, compte tenu de la situation difficile traversée actuellement par notre pays. Il s'est déclaré très sensible à la volonté manifestée par le ministre de l'équipement de résorber le personnel au niveau de l'administration centrale et de conserver celui des services extérieurs.

**M. Jean Huchon, président** s'est déclaré très déçu par ce budget et a jugé que la commission devrait se montrer très vigilante au sujet du monde rural. Il a ajouté que les mesures de délocalisation " en cascade ", souhaitées par le Sénat, des grandes villes de province vers les villes plus petites et le milieu rural ne s'étaient pas encore traduites dans les faits.

A l'initiative de **M. Georges Berchet** qui s'était interrogé sur l'application du moratoire relatif à la fermeture des services publics, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a rappelé que le ministre chargé de l'espace rural avait déclaré devant l'Assemblée nationale que ce moratoire serait maintenu.

**M. Jean Huchon, président**, a estimé, quant à lui, que le comportement de la poste était " parfois très cavalier ".

**M. Georges Berchet** a alors rappelé que les dispositions de la loi d'orientation relative à l'aménagement du territoire prévoyaient qu'une concertation devait se dérouler avant toute fermeture de services publics, mais que cette procédure n'était pas respectée.

**M. Marcel Deneux** a alors regretté que plusieurs administrations n'aient pas appliqué le moratoire.

**M. William Chervy** a indiqué que puisque le budget traduisait un " désengagement complet " de l'Etat en

matière d'aménagement du territoire, le groupe socialiste voterait contre son adoption.

**La commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits demandés pour l'aménagement du territoire inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.**

**La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits des transports terrestres sur le rapport de M. Georges Berchet, rapporteur pour avis.**

**M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, après avoir indiqué que les crédits consacrés aux transports terrestres atteignaient, pour 1996, 44,5 milliards de francs et ne progressaient que de 0,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995, a jugé leur évolution " étale ". Il a, en revanche, précisé que les dépenses en capital représentaient 1,48 milliard de francs de crédits de paiement, en progrès de 14 %.

Analysant d'abord les concours budgétaires à la SNCF, il a souligné que celle-ci recevrait, au total, de l'Etat 36,9 milliards de francs.

Le rapporteur pour avis a alors successivement indiqué que la dette de la SNCF atteindrait, à la fin de 1995, de 175 à 177 milliards de francs, avec des charges financières de 14 milliards de francs et un déficit de 12 milliards de francs et ce, en dépit du léger redressement du compte d'exploitation et des trafics. Il a fait part à la commission du " chagrin " que lui causait la situation de la SNCF.

Evoquant ensuite l'élaboration en cours du contrat de plan à conclure entre l'Etat et la SNCF, il a rappelé le récent engagement du ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme de venir en présenter les éléments à la commission et émis le vœu qu'une véritable étude préalable du contrat de plan puisse être conduite par la commission.

Rappelant qu'en 1989, l'Etat avait déjà pris en charge, au titre du service annexe de la dette, 38 milliards de francs de dettes de la SNCF, il a jugé qu'une telle opération pourrait être renouvelée. Il a suggéré que la prise en charge par l'Etat porte, cette fois, sur un montant de cent milliards de francs de dettes. Soucieux de donner à une telle opération un caractère compatible avec la réglementation européenne, il s'est interrogé sur l'intérêt de constituer une " société de cantonnement " dont l'actif pourrait être constitué par des apports d'immeubles appartenant à la SNCF et trop souvent sous-utilisés selon lui.

Jugeant que l'accumulation de la dette de la SNCF avait des causes structurelles et non conjoncturelles, **M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, a qualifié la proposition de suppression de 6.000 kilomètres de lignes ferroviaires secondaires jugées non rentables d'" ineptie " et de " mensonge grossier " qui reviendrait à " mutiler gravement " les acquis de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Il a estimé indispensable que l'Etat s'engage à compenser les déficits.

Faisant valoir que la circulation sur les lignes ferroviaires était possible par tous les temps et en toutes saisons, ce qui n'est pas le cas des lignes d'autocars, il a jugé que de telles suppressions de lignes aboutiraient à faire " souffrir " le territoire et le milieu rural.

Il a conclu que la rentabilité -notion, à ses yeux, " technocratique " - ne devait pas être le seul critère de gestion de la SNCF.

Déplorant la mauvaise lisibilité des comptes de la SNCF, le rapporteur pour avis a indiqué que l'association nationale des élus régionaux (ANER) avait décidé de procéder à un audit de la situation du transport ferroviaire dans certaines régions, à la faveur des expérimentations de régionalisation des responsabilités en matière de transports de voyageurs, expérimentations inspirées, a-t-il rap- pelé, par le rapport " Haenel ".

Il a déploré la difficulté d'apprécier précisément la façon dont les coûts d'infrastructures par wagon de marchandises ou de voyageurs étaient calculés lors de l'établissement des accords de la SNCF avec les régions.

Saluant la " grande maison " que demeure la SNCF, il a regretté que, trop souvent, " l'air extérieur n'y entre pas " et appelé de ses vœux une meilleure approche commerciale de l'établissement.

Evoquant la suggestion faite par certains de faire réaliser les lignes à grande vitesse en recourant à l'épargne privée, il a jugé une telle formule illusoire dès lors que la SNCF resterait débitrice.

Pour conclure, s'agissant de la SNCF, **M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, a estimé que sans " cultiver " la SNCF, la gestion de l'établissement impliquait désormais que le Parlement s'exprimât sur ce sujet.

Evoquant ensuite la RATP, **M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, a salué les efforts faits par la régie en matière de sécurité, d'entretien des stations et de lutte contre la fraude. Il a fait part à la commission de suggestions destinées à améliorer cette dernière : regroupement des contraventions en deux catégories ; extension des pouvoirs de contrôle d'identité des agents de la RATP.

Relatant les observations parfois sévères du récent rapport de la Cour des Comptes concernant la gestion de la RATP, **M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, a estimé souhaitable que celle-ci se " recadre sur ses objectifs ".

Le rapporteur pour avis a soumis à la commission certaines propositions faites par la régie pour alléger sa situation financière et qui consistent en une prise en charge par l'Etat de l'endettement et des charges de pensions. Il a jugé ces propositions réalistes.

Evoquant, pour finir, les transports collectifs en province, **M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, a

fait valoir que les trafics n'avaient pas sensiblement évolué en 1994-1995.

Soulignant l'intérêt de technologies comme le tramway bimodal qui pourrait emprunter les lignes de la SNCF, il a déploré l'inégalité des incitations accordées par l'Etat aux réductions tarifaires de la RATP et de la SNCF selon qu'il s'agit de l'agglomération parisienne ou de la province et soumis, dans cette logique, un amendement à la commission.

Sous cette réserve, **M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits demandés pour les transports terrestres.

A l'issue de cet exposé, **M. Jean François-Poncet, président**, a jugé qu'il serait extraordinairement grave que le Sénat se désintéresse de l'aménagement du territoire, tout en soulignant que la Haute Assemblée se devait de faire preuve d'"esprit civique" dans une période particulièrement difficile pour les finances publiques, mais que sans demander des augmentations des crédits, la commission devait axer ses recommandations sur les aspects non budgétaires du dossier, tels que la publication des décrets d'application de la loi d'orientation, la péréquation des ressources entre régions riches et moins favorisées et l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire. Sur ce dernier point, il a jugé l'élaboration du schéma très difficile dans ses implications géographiques précises et rappelé que les choix retenus seraient en tout état de cause, sanctionnés par le vote d'une loi.

Il a conclu que le Sénat devait, tout en veillant à faire preuve d'esprit de responsabilité, persévérer dans son rôle de précurseur en matière d'aménagement du territoire et continuer à s'exprimer, de sorte que les priorités à l'horizon de 2015 ne soient pas perdues de vue.

Il a annoncé, dans cette perspective, que la commission entendrait prochainement le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme ainsi



que le président de la SNCF, à propos du projet de contrat de plan à conclure entre l'Etat et la SNCF. Il a, en outre, souhaité que les résultats de l'audit établi à la demande de l'association nationale des élus régionaux (ANER) puissent être communiqués à la commission.

Evoquant, par ailleurs, la question du maintien des services publics en zone rurale, dont il a jugé nécessaire la polyvalence, il a estimé qu'il n'était pas plus " responsable " d'exiger le maintien d'un bureau de poste qui n'accueillerait que cinq clients par jour que celui d'une ligne ferroviaire dont le nombre de passagers quotidiens serait insuffisant. Il a estimé que les calculs de rentabilité des services publics devraient être opérés au niveau de chaque département.

**M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, lui a répondu que, dans certains cas, le maintien de lignes ferroviaires jugées actuellement non rentables pouvait constituer un " pari sur l'avenir ". Il a appelé de ses voeux l'électrification de bout en bout de la ligne Paris-Bâle.

**M. Jean François-Poncet, président**, estimant que les considérations d'ordre sentimental devraient laisser place à une appréciation claire de l'activité des services publics, a affirmé que l'espace rural ne pourrait être sauvé sans " chirurgie ".

**M. Jean Huchon** a, pour sa part, émis le souhait que les administrations de l'Etat participent à cet effort d'appréciation " de bonne foi ". Il a indiqué, pour éclairer son propos, que, dans certains cas, la carence des services postaux était suppléée par des initiatives privées.

**M. Jean François-Poncet, président**, s'appuyant sur cet exemple, a rappelé qu'il était indispensable de faire la clarté sur la réalité des services publics si l'on voulait opérer des choix responsables.

**M. Bernard Barraux**, relevant les propos du président, a estimé que la " nostalgie " n'était pas de mise et qu'il convenait que le service public (école, poste, chemins de fer) donnât une " image dynamique ".

**M. Jean François-Poncet, président**, a conclu que la revitalisation de l'espace rural ne s'apparentait pas au "sauvetage d'un chef d'oeuvre en péril" mais résulterait d'un engagement en faveur d'un "avenir non-exclusivement urbain".

A l'issue de cette discussion, **M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, a présenté un amendement tendant à réduire les mesures nouvelles demandées au Titre IV du budget des transports terrestres. Cet amendement a pour but, a-t-il indiqué, de manifester les réserves qu'inspire le soutien budgétaire de 271 millions de francs octroyé par l'Etat sur le chapitre 46.41 (articles 30 et 40) aux réductions de tarifs accordées par la RATP et par la SNCF à Paris et dans la banlieue de la capitale, alors que les réductions accordées en province ne font pas l'objet d'un soutien égal.

Sous réserve d'une modification rédactionnelle concernant le montant de la réduction, l'amendement a été adopté à la majorité.

**M. Jean François-Poncet, président**, évoquant alors la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, a jugé que de nouvelles mesures de défiscalisation pourraient être envisagées en faveur de l'espace rural mais n'a pas caché la difficulté d'en établir le zonage. Il a conclu que le Sénat devait "maintenir la pression" sur le sujet de l'aménagement du territoire.

La commission a décidé, à la majorité, de **donner un avis favorable, à l'adoption des crédits demandés pour les transports terrestres inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.**

La commission a enfin procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Rodolphe Désiré sur le budget de l'outre-mer pour 1996.**

A titre liminaire, **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a indiqué que, cette année, la commission était appelée à émettre un avis unique sur les crédits des départements et territoires d'outre-mer, mais que ce regroupe-

ment ne conduisait pas à sous-estimer la spécificité de chacun des départements, territoires ou collectivités territoriales concernés.

Il a ensuite indiqué, qu'avec 4,9 milliards de francs, les crédits de l'outre-mer progressaient de 106 % par rapport à 1995, ce doublement apparent résultant, pour l'essentiel, de mesures de transfert (créance de proratisation du revenu minimum d'insertion (RMI), ligne budgétaire unique logement, dotation relative aux chantiers de développement dans les territoires d'outre-mer (TOM)) et de la montée en régime du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (DOM).

Il a précisé que l'effort global de l'Etat en faveur de l'outre-mer, qui représentera plus de 46 milliards de francs en 1996, n'avait, en fait, augmenté que de 1,45 %, ce qui témoigne de sa participation aux mesures d'économies proposées dans le projet de budget. Les priorités budgétaires porteront en 1996 sur les interventions en faveur de l'emploi, sur le logement social dans les DOM et sur le respect des contrats de plan.

Sur un plan général, le rapporteur pour avis a estimé que les DOM et les TOM enregistraient encore des retards dans leur développement en dépit des actions qui ont été mises en oeuvre au cours des dernières années (décentralisation, défiscalisation des investissements, loi de programme, programme européen d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM, loi " Perben " de 1994).

Il a cependant souligné la nécessité d'envisager leurs problèmes de développement dans un contexte géopolitique profondément modifié depuis 1945, et qui permettrait d'entreprendre des réformes audacieuses dans un cadre institutionnel stabilisé ; celles-ci seraient fondées sur l'intégration de l'outre-mer à l'Europe en mettant en oeuvre les notions de subsidiarité et de partenariat. Il a ensuite formulé quelques observations et propositions centrées principalement sur la nécessité d'un plan de rattrai-

page à très long terme afin de maintenir la cohésion nationale entre la métropole et l'outre-mer.

S'agissant des Antilles françaises, il a indiqué que l'harmonisation fiscale et l'ouverture des frontières risquaient d'avoir des incidences négatives pour les ressources et les productions locales. A cet égard, le régime de l'octroi de mer reste hypothéqué par sa non conformité avec le Traité de Rome, même si une annexe du Traité de Maastricht s'appliquant aux DOM, à Madère, aux Canaries et aux Açores autorise des dérogations temporaires aux régions périphériques, tant que celles-ci n'auront pas atteint un niveau suffisant de développement économique ; il a ainsi souhaité que la conférence intergouvernementale de Madrid permette sur ce point une modification de l'article 227-2 du Traité de Rome, afin de fournir un support juridique permettant de reconnaître la spécificité de ces régions et de valider les mesures dérogatoires temporaires dont elles bénéficient.

Il a ensuite indiqué que l'application du principe de libre circulation des marchandises risquait notamment de mettre en danger la filière banane qui a heureusement bénéficié d'une organisation commune de marché, dont le maintien doit être assuré pour garantir la pérennité de l'activité agricole des DOM des Antilles.

La mise en place de l'OCM bananes a également contribué à une augmentation de la consommation européenne, qui a bénéficié pour une large part aux multinationales américaines. Cependant, des comportements frauduleux sur les quantités livrées ont eu pour conséquence de faire baisser les prix sur le marché européen et ainsi de pénaliser les producteurs des Antilles françaises. Une vigilance toute particulière s'impose donc en ce domaine.

Par ailleurs, la mise en place d'un système de préférences généralisées avec les Etats Sud-américains a eu des incidences négatives sur certaines productions " domiennes " et risque de porter atteinte à la diversification agricole aux Antilles et en Guyane. La filière melon,

qui a nécessité des investissements importants, se trouve ainsi menacée par la concurrence de producteurs français qui ont délocalisé leur production en République dominicaine, en conservant néanmoins le bénéfice des aides européennes.

S'agissant des incitations à l'investissement dans les DOM, le rapporteur pour avis a souligné l'apport très positif du dispositif de défiscalisation, notamment dans le domaine de la construction, de l'agriculture, de l'industrie et du tourisme.

Une évaluation insuffisante des effets de ce dispositif a sans doute contribué à une mise en cause de son principe, notamment du fait de certains investissements réalisés en matière de construction navale et de plaisance, pourtant accordés avec l'agrément du ministère de l'économie et des finances.

Il a ajouté que le dispositif de défiscalisation avait permis de réaliser des investissements dans de nombreux secteurs, en palliant la défaillance des banques, et de remédier à l'existence de taux d'intérêt sensiblement plus élevés qu'en métropole pour le moyen et le court terme, lesquels se traduisent par un coût du crédit élevé et un volume limité de prêts aux entreprises.

Il s'est félicité du maintien de ce dispositif qui présente par ailleurs un intérêt indéniable pour les investisseurs. S'agissant du secteur de la plaisance, il a rappelé que le recours à la défiscalisation avait permis de créer 800 emplois directs aux Antilles françaises, de faire émerger un nouveau secteur d'activité et avait eu des effets bénéfiques pour les chantiers français.

**M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a ensuite indiqué que les crédits affectés aux territoires d'outre-mer enregistreront une stagnation globale en 1996.

Il a rappelé que ces territoires et collectivités territoriales étaient confrontés à des problèmes de développement et d'instabilité impliquant notamment pour la Poly-

nésie française la nécessité d'une reconversion économique, à l'issue de l'arrêt des expérimentations nucléaires, et, pour la Nouvelle-Calédonie, la poursuite de l'effort engagé par l'Etat depuis 1988, la situation de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon nécessitant des moyens moins importants.

Il a estimé que l'amélioration de la situation de ces territoires reposait sur une prise en compte plus satisfaisante de leurs relations avec l'Europe afin qu'ils ne se trouvent pas désavantagés, et que leurs spécificités se trouvent affirmées par rapport aux pays voisins.

Il a souhaité qu'une évaluation des aides accordées aux DOM et aux TOM permette une plus grande lisibilité des efforts accomplis par l'Etat en faveur de l'outre-mer.

Le rapporteur pour avis a enfin évoqué la question de la " productivité " des services de l'Etat, en estimant que leurs agents devraient se mettre au service du développement au lieu de freiner les initiatives locales en matière d'infrastructures et de création d'entreprises.

Sous réserve de ces observations, il a proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits du ministère de l'outre-mer.

**M. Jean François-Poncet, président**, a fait observer que la poursuite des efforts en faveur de l'outre-mer, et notamment le maintien du dispositif de défiscalisation qui s'était révélé très positif pour son développement économique, devrait inciter la commission à émettre un avis favorable sur ce budget.

La commission a décidé de donner un **avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à l'outre-mer inscrits dans le projet de budget pour 1996.**

## AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

**Mercredi 15 novembre 1995 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** La commission a d'abord désigné **M. Maurice Lombard** comme **rapporteur sur le projet de loi n° 2318 (AN-10e législature)**, en cours d'examen par l'Assemblée nationale, **autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Norvège portant sur le transport par gazoduc de gaz du plateau continental norvégien et d'autres secteurs vers la France.**

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Serge Vinçon** sur les crédits du ministère de la défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 et relatifs aux forces terrestres.

**M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis**, a d'abord précisé que les crédits impartis aux forces terrestres en 1996 s'élevaient à 49,24 milliards de francs, soit une baisse de 0,38 % par rapport aux crédits inscrits dans le précédent projet de loi de finances. S'agissant des crédits de fonctionnement, le rapporteur pour avis a relevé la baisse des moyens destinés à l'entretien des casernements et à l'entraînement des forces (carburants et munitions). Il a noté la diminution des crédits d'équipement, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme. Il a observé un décalage de 12,3 % par rapport à l'annuité 1996 de la loi de programmation pour les années 1995-2000.

Le rapporteur pour avis a ensuite souligné la réduction des crédits inscrits aux chapitres infrastructures et entretien programmé des matériels. Il a également indiqué que les moyens impartis aux fabrications de matériels

d'armement induiraient des reports de six mois à un an affectant le suivi de nombreux programmes. A cet égard, **M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis**, a commenté les difficultés qui caractérisaient la poursuite des programmes d'hélicoptères Tigre et NH90. Il a souligné que seules les commandes à l'exportation permettaient le déroulement satisfaisant du programme Leclerc et a noté les efforts substantiels qui devaient être conduits, de manière générale, par les industries françaises d'armement afin de dynamiser les exportations.

Abordant ensuite la déflation des effectifs prévue pour 1996, **M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis**, a relevé que les 100 postes d'EVAT (engagés volontaires de l'armée de terre) qui seront créés en 1996 ne permettront même pas de rattraper les effectifs de 1986 (30.217 contre 34.636 engagés dix ans auparavant). Il a, par ailleurs, souligné que le taux d'encadrement des forces terrestres demeurerait nettement insuffisant, eu égard aux besoins liés aux nouveaux matériels et aux opérations extérieures.

Le rapporteur pour avis a alors commenté la contribution décisive de l'armée de terre aux opérations extérieures, le surcoût s'élevant pour les forces terrestres à 2,14 milliards de francs, soit 54,7 % du surcoût global pour l'ensemble des armées en 1995. Il a également relevé la participation de l'armée de terre à l'édification d'une défense européenne, 38 % des effectifs du Corps européen étant fournis par l'armée de terre française. Enfin, **M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis**, a fait observer que les effectifs de l'armée de terre participant au plan Vigipirate étaient comparables aux effectifs supprimés par les déflations de 1995 et 1996.

**M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis**, a alors présenté les perspectives d'avenir du service national. Il en a rappelé d'abord les dysfonctionnements du fait de nombreuses inégalités, de la discontinuité de la disponibilité opérationnelle des unités à base d'appelés en raison de la durée actuelle du service militaire, des modalités de recrutement des appelés au titre des formes civiles, et de



l'incohérence entre les missions de la coopération et les modalités d'accomplissement de ce type de service (50 % des coopérants sont affectés en Amérique du Nord et en Europe occidentale). Il a également souligné les inconvénients imputables à l'expansion des services effectués en vertu de protocoles conclus entre le ministère de la défense et différents ministères d'affectation.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué le débat conscription-armée de métier, notant que le bilan qui pouvait être dressé des deux formules lui paraissait équilibré, et que le surcoût susceptible de résulter du passage éventuel à l'armée de métier devait être évalué en fonction de l'évolution du format des armées.

Puis, s'interrogeant sur l'avenir des services civils, dont l'extension est présentée comme un moyen de parvenir à plus d'universalité dans le service national, **M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis**, a évoqué les difficultés susceptibles de résulter d'une augmentation significative du nombre d'appelés civils.

**M. Serge Vinçon** a alors abordé les mesures susceptibles, dans l'hypothèse du maintien d'une armée mixte, d'améliorer les modalités d'accomplissement du service militaire. Il a estimé que le choix était ouvert entre, d'une part, l'adaptation du système actuel dans un sens nettement favorable aux appelés (affectation systématique à des unités proches du domicile, limitation des astreintes, revalorisation des activités d'entraînement) et, d'autre part, la réduction à six mois de la durée du service militaire. Selon le rapporteur pour avis, cette formule permettrait d'éviter une suppression irréversible du service militaire, mais poserait notamment le problème du maintien des reports d'incorporation, et risquerait d'aboutir à une armée à «deux vitesses», les tâches les moins valorisantes incombant systématiquement aux appelés.

Sous le bénéfice de ces observations, **M. Serge Vinçon** a conclu favorablement à l'adoption des crédits du

ministère de la défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 et relatifs aux forces terrestres.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Xavier de Villepin, président**, a souligné l'intérêt de la réflexion prospective sur l'avenir du service national présentée par M. Serge Vinçon.

**M. Philippe de Gaulle** a souligné l'importance des effectifs mis à disposition du Corps européen par la France, comparés aux effectifs qu'y consacrent l'Allemagne, la Belgique et l'Espagne.

**M. Jean-Paul Chambriard** ayant déploré la préférence suédoise pour le char allemand Léopard II, aux dépens du char Leclerc, alors même que les exportations conditionnent la rentabilité de la poursuite de ce programme, **M. Xavier de Villepin, président**, a rappelé les graves difficultés financières auxquelles se heurtait la société GIAT-Industries.

**Mme Paulette Brisepierre** a évoqué l'échec d'Airbus-Industrie en Afrique du Sud face à la concurrence de Boeing, alors que le marché convoité semblait acquis pour la France.

A la demande de **M. Jean-Paul Chambriard**, **M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis**, a relevé que les délais de remboursement, par l'Organisation des Nations Unies, du surcoût lié à la participation française aux opérations de maintien de la paix, avaient récemment évolué de manière plus satisfaisante.

**M. Jean Clouet** est alors revenu, avec **M. Serge Vinçon**, sur le coût des services civils, soulignant l'importance de la contribution des collectivités locales au financement de certaines formes civiles du service national, accomplies notamment dans le cadre de protocoles. **M. Maurice Lombard** ayant cherché à évaluer les effectifs militaires immédiatement opérationnels en cas de menace directe susceptible de conduire à la mobilisation, **M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis**, a rappelé qu'il convenait de

prendre en compte les effectifs d'appelés en cours d'instruction.

**M. Jacques Habert** a évoqué la prise en charge des coopérants par les entreprises ou organismes d'affectation. Il a regretté que le service national en entreprise ait été intégré au service de la coopération, dont il constitue une modalité particulière d'accomplissement depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 janvier 1992 portant réforme du code du service national. Il a relevé, avec le rapporteur pour avis, une certaine contradiction entre le service national en entreprise et les missions de la coopération. Il a également déploré, tout en restant favorable à cette forme de service national, l'insuffisance, dans de trop nombreux cas, de l'encadrement des CSNE (coopérants du service national en entreprise).

**Mme Paulette Brisepierre** a relevé pour sa part que le suivi des volontaires du service national en entreprise était assuré, dans le cadre du poste d'expansion économique, par le conseiller commercial. Elle a, par ailleurs, noté que le service de la coopération présentait, entre autres avantages, le mérite de susciter des vocations d'expatriés, car une proportion significative des appelés concernés souhaitaient ensuite poursuivre leur carrière professionnelle à l'étranger.

A la demande de **M. Philippe de Gaulle, M. Serge-Vinçon, rapporteur pour avis**, a alors précisé que les doubles nationaux franco-algériens demandaient, dans des proportions croissantes, à effectuer leur service national en France, alors que la convention franco-algérienne du 11 octobre 1983 les autorisait à accomplir leurs obligations en Algérie ou en France.

Puis la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Michel Alloncle** sur les crédits du ministère de la défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 et relatifs à la gendarmerie.

Le rapporteur pour avis a d'abord indiqué que l'évolution favorable des crédits destinés à la gendarmerie

(20.949 millions de francs, soit une hausse de 3,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995) méritait d'être nuancée par une double observation. D'une part, la force de la gendarmerie repose principalement sur ses hommes et les dépenses ordinaires, qui constituent 50 % en moyenne des crédits du ministère de la défense, représentent près de 90 % de son budget, et laissent moins de prise aux économies budgétaires. D'autre part, le rapporteur pour avis s'est interrogé sur l'adéquation entre les moyens accordés à la gendarmerie et les missions, sans cesse croissantes, qui lui étaient imparties. A cet égard, le rapporteur pour avis a évoqué plusieurs sujets de préoccupation.

En premier lieu, il a noté que les créations d'emplois (179) diminuaient de moitié entre 1995 et 1996, alors que la gendarmerie devrait faire face, d'ici à l'an 2015, à une augmentation de l'ordre de 6,5 millions d'habitants dans ses zones de compétence exclusive. **M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis**, a relevé également que la gendarmerie était de plus en plus requise pour accomplir des missions hors de l'hexagone. Il a indiqué que, faute de créations d'emplois en nombre suffisant, l'arme répondait à ces nouvelles exigences par le redéploiement des effectifs et par un effort pour concentrer les affectations sur des postes véritablement opérationnels. Il a regretté à cet égard que 800 militaires de la gendarmerie fussent mobilisés à temps plein par les activités de transfèrement ou d'extraction judiciaire.

En second lieu, évoquant l'évolution des dépenses de fonctionnement, le rapporteur pour avis s'est félicité de l'effort accompli en faveur des crédits alloués aux locations immobilières. Il a cependant observé que la hausse appréciable des crédits liés aux opérations de maintien de l'ordre ne serait sans doute pas à la mesure du coût entraîné par la multiplication des interventions de la gendarmerie au cours de l'année 1995. **M. Michel Alloncle** a souligné l'inquiétude que lui inspirait la suppression de la franchise postale dont bénéficiait jusqu'à présent la gen-

darmerie et qui devrait représenter un surcoût de l'ordre de 150 millions de francs.

L'évolution négative des crédits d'équipement (2,217 milliards de francs, soit une baisse de 2,36 % par rapport à la loi de finances pour 1995) pourrait, d'après le rapporteur pour avis, remettre en cause certains des programmes de la gendarmerie, notamment la commande des nouveaux hélicoptères. **M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis**, s'est inquiété par ailleurs de l'ampleur des annulations de crédits intervenues sur le titre V au cours de l'année 1995. Il a noté cependant avec satisfaction la progression des crédits (5,48 %) consacrés aux infrastructures.

Evoquant enfin le moral des hommes, **M. Michel Alloncle** a souligné que la dynamique de revalorisation de carrière s'était ralentie. Il a noté que le temps moyen passé dans chaque grade chez les officiers comme chez les sous-officiers tendait à s'allonger, tandis que les mesures de transformation d'emplois ne répondaient pas entièrement au problème posé. Le rapporteur pour avis a relevé par ailleurs que la difficile question de la parité entre la gendarmerie et la police aurait une application limitée sur le plan indiciaire compte tenu des craintes liées à un effet de contagion entre les armes. Il a par ailleurs souligné les difficultés nées de l'adoption pour les grades de la police de dénominations inspirées directement de la hiérarchie militaire. D'après **M. Michel Alloncle**, ce débat recouvre des enjeux essentiels quant à l'identité et au moral des gendarmes qui restent profondément attachés à leur statut militaire.

En conclusion, le rapporteur pour avis a appelé la commission à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 et relatifs à la gendarmerie.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. André Rouvière** s'est demandé si la gendarmerie assurerait encore une présence suffisante dans le monde

rural. Il s'est également interrogé sur la capacité de la gendarmerie à entretenir les infrastructures qu'elle occupait. **M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis**, lui a répondu que le principe d'une présence minimale de deux gendarmes s'imposait pour toutes les brigades. Il a relevé qu'il appartenait au propriétaire des immeubles affectés à la gendarmerie de veiller à leur entretien.

**M. Philippe de Gaulle** s'est inquiété des conséquences des opérations de redéploiement sur la disponibilité des gendarmes. Il a rappelé l'importance du statut militaire de la gendarmerie qui devait être pris en compte dans le débat sur la parité entre gendarmerie et police. **M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis**, a rappelé à cet égard les risques de confusion que pouvait susciter la dénomination des grades retenue par la police.

**MM. Xavier de Villepin, président, Michel Caldaguès et Philippe de Gaulle** ont souhaité qu'un débat s'engage sur la répartition et la hiérarchie des missions imparties à la gendarmerie. **M. Michel Caldaguès** a relevé notamment une évolution parallèle entre l'aggravation des sanctions aux infractions au code de la route et l'affaiblissement des moyens réservés aux gendarmes responsables de la surveillance du réseau routier.

**M. Xavier de Villepin, président**, a craint que la recherche systématique d'économies, et notamment la suppression de la franchise postale, ne compromette le fonctionnement de l'arme et ne sape, à terme, le moral des hommes.

La commission a ensuite examiné le rapport pour avis de **M. Hubert Falco** pour les crédits du ministère de la **défense** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 et relatifs à l'**armée de l'air**.

**M. Hubert Falco, rapporteur pour avis**, a rappelé en préambule que le projet de loi de finances pour 1996 n'aurait qu'un rôle de transition entre la dernière loi de programmation, aujourd'hui caduque, et celle qui serait soumise au Parlement au printemps prochain. Il a ajouté

que ce budget lui apparaissait quelque peu aveugle, dans la mesure où les perspectives dans lesquelles notre défense s'inscrira dans les années à venir ne seraient connues qu'après les décisions du Conseil de défense, prises sur la base des conclusions du Comité stratégique.

Le rapporteur pour avis a ensuite estimé préoccupante la dotation prévue pour l'armée de l'air dans le projet de loi de finances 1996 : l'armée de l'air recevra l'an prochain 36,9 milliards de francs, soit des ressources en recul de 3,5 % par rapport à 1995 ; en termes de ressources disponibles, cette diminution atteindra 4 %.

**M. Hubert Falco** a ensuite décrit la dotation du titre III : avec 15,8 milliards de francs pour 1996, les crédits de fonctionnement progressent de 1,8 % par rapport à 1995, 75 % de cette dotation étant consacrés aux dépenses de personnel -qui augmentent, elles, de 2,7 %. Cette augmentation prend essentiellement en compte l'application de la dernière tranche du protocole Durafour de rééchelonnement indiciaire, à hauteur de 30 millions de francs. Le rapporteur pour avis a fait observer que si trois primes spécifiques étaient créées au profit des officiers brevetés, elles ne couvriraient pas les besoins puisqu'il n'était prévu d'en servir que 21; il en allait de même pour les primes de qualification des sous-officiers, 33 étaient prévues pour 300 demandées.

Le rapporteur pour avis a ensuite développé deux points concernant la situation des personnels : les effectifs et les carrières. S'agissant des effectifs, la déflation, inscrite dans la dernière loi de programmation, se poursuit, et 539 postes de militaires, tous grades confondus, sont supprimés ; l'armée de l'air en 1996 comptera 88.646 militaires. S'agissant des carrières, **M. Hubert Falco, rapporteur pour avis**, a rappelé la situation préoccupante des sous-officiers : d'une part, leurs départs volontaires sont très réduits du fait de la crise économique ; d'autre part, l'augmentation de l'âge de la retraite pour certains grades conduit à tarir les flux de promotions.

Evoquant ensuite les crédits de fonctionnement des bases aériennes, **M. Hubert Falco** a rappelé qu'ils diminuaient régulièrement depuis quinze ans en francs constants, alors même que, en dépit d'un effort substantiel d'économies, certaines dépenses augmentent, notamment dans le domaine de l'énergie ; en 1996, 1,4 milliard de francs sera consacré au fonctionnement courant, ce qui correspond à une simple reconduction.

Le rapporteur pour avis a alors souligné que c'était surtout dans le domaine des équipements que les inquiétudes étaient les plus fortes. En terme de ressources disponibles, le titre V recevra 22,4 milliards de francs, soit un recul de 7,7 % par rapport à 1995 et une diminution de 2,66 milliards sur la deuxième annuité de la programmation. Cette insuffisance des dotations entraîne, a souligné **M. Hubert Falco**, des retards plus ou moins importants sur plusieurs programmes : la phase d'industrialisation du Rafale dans la version SU1 d'attaque au sol est retardée d'un an, reportant à 2003 la constitution du premier escadron ; des retards affecteront les programmes de missiles Apache et Mica pour lesquels aucune commande n'est prévue en 1996 ; l'amélioration des contre-mesures du Mirage 2000-D subira un retard d'un an ; il en ira de même pour la phase de définition du programme ATF (avion de transport futur) ; l'armée de l'air ne contribuera pas financièrement en 1996 au programme de missiles sol-air moyenne portée (SAMP) ; des retards ou des réaménagements affecteront enfin le programme SCCOA (système de commande et de conduite des opérations aériennes). Par ailleurs, l'interopérabilité du système de détection et de contrôle aéroporté avec des forces de l'OTAN est également retardée. En fait, a souligné le rapporteur pour avis, seuls deux programmes sont préservés : la rénovation des Mirage 2000-5 et celle des C 160 Transall.

**M. Hubert Falco, rapporteur pour avis**, a ensuite évoqué deux des programmes majeurs de l'armée de l'air : le Rafale et l'ATF. Le programme Rafale s'inscrit, a souligné le rapporteur pour avis, dans le cadre du nécessaire



renouvellement de notre flotte de combat. Il a rappelé que celle-ci était aujourd'hui constituée, stricto sensu, de 345 avions en ligne, -390 si l'on y ajoutait, ce qui est traditionnel, les 45 Mirage 2000N des forces aériennes stratégiques. Plus particulièrement, les Jaguar, appareils les plus anciens, ne pourront pas être prolongés au-delà de 2003, alors qu'ils constituent le gros de notre aviation tactique. C'est dans ce contexte que doit être resitué l'intérêt opérationnel du programme Rafale dont le coût total, pour l'armée de l'air et la marine, production et développement, est estimé à 200 milliards et pour lequel 20 milliards ont déjà été dépensés par l'armée de l'air. Si l'on sait que le Rafale coûtera à l'armée de l'air 8 milliards par an autour des années 2000, on conçoit, a souligné **M. Hubert Falco**, que sa capacité à s'équiper comme prévu de cet appareil sera conditionnée par le maintien d'une dotation suffisante en titre V.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'une option nouvelle se dessinait : elle consisterait à produire, plus tôt que prévu, un standard nouveau, voisin du SU1, appelé standard S1. Ce standard, dont l'armée de l'air pourrait acquérir quelques exemplaires dès l'an 2000, permettrait d'ouvrir au constructeur des perspectives à l'exportation. Si l'opération était menée à bien, elle imposerait à l'industriel de financer lui-même, le moment venu, les travaux de révision au standard souhaité par l'armée de l'air. **M. Hubert Falco, rapporteur pour avis**, a fait observer que, sur le plan budgétaire, cette solution nécessiterait d'anticiper les crédits destinés au Rafale et aussi, vraisemblablement, d'en accroître le montant. Une telle option, si elle devait se confirmer, entraînerait également une véritable remise à plat des différents standards du Rafale, aussi bien dans leur contenu que dans leur échéancier respectif.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué le projet d'avion de transport futur qui vise à répondre à la nécessaire amélioration de nos capacités de projection. Il a rappelé que, pour la France, le coût total du programme s'élè-

verait à 43,5 milliards de francs. Il serait donc difficile, pour l'armée de l'air, de financer de front l'ATF et le Rafale. **M. Hubert Falco** a souligné l'intérêt d'un financement interarmée du programme ATF que légitimerait le caractère lui-même interarmée de cet avion de transport, compte tenu de sa mission de projection de forces. S'il semblait qu'aucun de ces deux programmes ne souffrait de décisions irréversibles dans le projet de loi de finances pour 1996, le rapporteur pour avis a estimé qu'ils ne seraient pas finançables tous les deux en l'état, dans la perspective de réduction annoncée des crédits d'équipement militaire.

Cela étant, **M. Hubert Falco** a souligné que le projet de budget 1996 préservait quelques priorités : le programme d'acquisition de C 135 ravitailleurs était poursuivi normalement, de même que la rénovation des C 160 Transall et, pour ce qui était des armements, le programme SCALP (système de croisière à longue portée). Si, pour la quatrième année consécutive, aucun appareil neuf n'était commandé, l'armée de l'air recevrait néanmoins, comme prévu, 12 Mirage 2000 D d'attaque au sol -en plus des 36 déjà présents dans les forces- et les 4 derniers Mirage F1 CT sur les 55 commandés.

Le rapporteur pour avis a conclu son propos en estimant que le projet de budget 1996 pour l'armée de l'air était l'occasion de poser des questions essentielles pour l'avenir de cette arme et de notre défense en général. En ce sens, et dans la mesure où aucune décision irréversible n'était encore prise, il préservait les choix pour demain. Le rapporteur pour avis a, en conséquence, invité la commission à donner un avis favorable aux crédits du ministère de la défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 et relatifs à l'armée de l'air.

**La commission a alors examiné l'ensemble des crédits du ministère de la défense pour 1996.**

**M. Jacques Genton** s'est déclaré profondément préoccupé par les faiblesses du projet de budget de la

défense pour 1996 exposées par les rapporteurs pour avis de la commission. Il a indiqué que, compte tenu du retard important qui apparaissait par rapport à la loi de programmation pour les années 1995-2000 et des très grandes incertitudes qui demeuraient dans la perspective de l'élaboration d'une nouvelle programmation, il émettrait, à titre personnel, un vote d'abstention volontaire.

**M. Bertrand Delanoé** a indiqué que le groupe socialiste aurait souhaité ne pas être contraint de rejeter les crédits de la défense mais que la manière dont la rigueur était imposée à nos forces armées et les conséquences qui allaient en résulter le conduisaient, à regret mais en conscience, à exprimer un vote négatif quant à l'adoption des crédits du ministère de la défense pour 1996.

**M. Michel Caldaguès**, après avoir estimé que les opérations extérieures étaient davantage justifiées par des considérations de politique internationale que par des considérations militaires, s'est interrogé sur la compatibilité, sur le plan financier, entre la poursuite d'une politique d'interventions extérieures aussi ambitieuse et les exigences d'un équipement suffisant pour nos forces armées. Il a estimé que des choix étaient désormais indispensables et il a indiqué que c'était dans cet esprit qu'il voterait les crédits militaires pour 1996.

**M. Philippe de Gaulle**, après avoir approuvé les observations de M. Michel Caldaguès relatives aux opérations extérieures, a estimé que le projet de budget proposé était un budget honnête et qu'il devait, pour cette raison, être approuvé.

**M. Jean-Luc Bécart** a indiqué que le groupe communiste voterait contre l'ensemble des crédits du ministère de la défense pour 1996.

Enfin **M. Xavier de Villepin, président**, approuvé par **M. Jean Clouet**, a rappelé l'avis favorable exprimé

par l'ensemble des rapporteurs pour avis appartenant aux différents groupes de la majorité sénatoriale.

**La commission a alors émis un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des crédits du titre III et du titre V du budget de la défense pour 1996.**

## AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 15 novembre 1995 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Bernard Seillier** sur le projet de loi de finances pour 1996 (**budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)**).

**M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a d'abord indiqué que le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1996 enregistrait une progression modérée par rapport à 1995. Son montant global passera de 87 à 89 milliards soit une hausse de 2,24 % en francs courants par rapport à la loi de finances initiale et une quasi-stabilité en francs constants.

Il a précisé que ce budget était marqué par l'achèvement de la réforme des cotisations sociales agricoles et le désengagement financier de l'Etat à l'égard du régime des exploitants agricoles.

Il a ensuite abordé les dépenses du BAPSA pour 1996.

Il a relevé que les charges d'assurance vieillesse restaient le premier poste de dépenses avec 52 % du total. Elles progressent de 3,4 %, passant de 46,9 à 48,5 milliards de francs. Leur évolution est orientée à la hausse tant pour les retraites forfaitaires que pour les retraites proportionnelles. Les premières enregistrent l'augmentation des effectifs touchés par la mesure sur les pensions de réversion. Les secondes répercutent l'augmentation du nombre de points moyens acquis lors de la liquidation de la retraite (630 points pour les entrées contre 431 pour les sorties) et l'effet des mesures pour les petites retraites prises en 1994, c'est-à-dire la prise en compte des périodes accomplies en qualité d'aide familial.

**Malgré ces efforts, M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a souligné que les effets des réformes législatives n'avaient pas toujours été à la hauteur des espoirs que leur annonce avait suscités et que le montant moyen des retraites agricoles avoisinait seulement 27.000 francs par an (2.250 francs par mois) soit le niveau du RMI !**

Puis, il a précisé que les dépenses d'assurance maladie (AMEXA) représentaient le second poste de dépenses avec 37 % du total. Elles progressent faiblement, de 1,26 %, passant de 34,2 à 34,6 milliards.

Toutefois, il a noté que l'augmentation de 4 % des dépenses d'hospitalisation sous budget global ne tenait pas compte du taux directeur très restrictif annoncé récemment (+ 2,1 %) ni de l'augmentation importante du forfait hospitalier. Toutefois, il a estimé que les prévisions n'apparaissent pas irréalistes compte tenu de la baisse importante des effectifs de bénéficiaires en assurance maladie (entre - 2 et - 3 % par an) et de l'impact probable de la mise en place du carnet médical pour les personnes de plus de 70 ans ayant deux pathologies au moins.

S'agissant des prestations familiales qui représentent 5 % du total des dépenses, il a indiqué qu'elles devraient baisser au rythme de 2,7 % en 1996, passant de 4,7 à 4,6 milliards. Ce recul sera lié au déclin des effectifs de bénéficiaires de - 5,5 % entre 95 et 96.

Il a relevé toutefois que la majoration de l'allocation de rentrée scolaire n'a pas été prise en compte, ce qui ne préjuge peut-être pas de sa disparition, mais minore de 185 millions les prévisions présentées dans le BAPSA pour 1996.

Enfin, en ce qui concerne les charges d'intérêts, il a souligné leur progression élevée. Elles passent de 150 à 200 millions soit une hausse de 33 %. En fait, le montant pour 1995 avait été calculé de façon trop volontariste l'an dernier et le montant proposé pour 1996 correspond à un ajustement, lui-même peut-être encore trop optimiste,

compte tenu des incertitudes qui pèsent sur le volet financier.

Abordant les recettes du BAPSA pour 1996, **M. Bernard Seillier** a indiqué que, pour le financement professionnel, le passage à l'assiette des revenus se traduisait en 1996 par une progression assez forte, soit de 5,9 %, des cotisations professionnelles. Il a cependant relativisé cette hausse en prenant en compte les prévisions révisées de l'année 1995, l'évolution constatée au cours des années précédentes (la part du financement professionnel depuis le début de la réforme est ainsi passée de 20 % à moins 16 % du total des recettes du BAPSA) et le démantèlement des taxes sur les produits confirmé par l'article 25 du projet de loi de finances pour 1996.

**M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a considéré que cette évolution soulevait certaines interrogations.

Premièrement, malgré les conclusions du rapport de Mme Yannick Moreau, il a estimé que le débat sur la parité d'effort contributif entre les exploitants agricoles et les salariés n'était pas clos et qu'il souhaitait interroger le ministre lors du débat budgétaire sur ses intentions concrètes à ce sujet.

Par ailleurs, il a constaté que la parité était loin d'être effective en matière d'action sanitaire et sociale. La structure de ces dépenses révèle que la moitié est affectée au fonctionnement des services sociaux et que les aides individuelles ne représentent que 34 % du total. Or, ces proportions sont inverses dans le régime général, notamment en matière d'aide ménagère.

Concernant le volet de la question du financement des caisses, il a estimé que toute réforme dans ce domaine devait, d'une part, éviter de pénaliser les caisses qui sont les mieux gérées et, d'autre part, clarifier les relations entre l'Etat et les caisses de Mutualité sociale agricole (MSA).

En ce qui concerne le financement extraprofessionnel, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a dressé deux constats.

D'une part, les sommes versées au BAPSA au titre de la compensation démographique progressent en 1996 de 13,6 %, passant de 29,5 à 33,5 milliards. Il a indiqué que cette hausse résultait, d'une part, d'importantes régularisations sur les acomptes versés au titre de l'exercice 1995 et, d'autre part, de la révision du mode de calcul de la compensation démographique vieillesse. Il a regretté que ce système permette à l'Etat de " colmater " de façon ponctuelle des déficits sociaux à caractère structurel au prix de l'accélération de la dégradation de la situation financière des régimes plus favorisés au plan démographique.

D'autre part, le versement du fonds de solidarité vieillesse inscrit, à hauteur de 6,1 milliards pour 1996, prend en compte la prise en charge des bonifications pour enfants à charge du régime des exploitants agricoles.

Or, le Conseil constitutionnel a déjà censuré ce type de mesure par sa décision du 29 décembre 1994 même si le Gouvernement a, cette fois-ci, fait adopter par l'Assemblée nationale, après l'article 17 du projet de loi de finances, un article additionnel visant, de façon très surprenante, à " sortir " du BAPSA les majorations pour enfants à charge et à les faire seulement apparaître en dépenses du Fonds de solidarité vieillesse figurant dans les dispositions du code de la sécurité sociale. Il a estimé que ce curieux montage, qui a pour seul objet de contourner la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, suscitait les plus vives réserves puisqu'il aboutissait à minorer le BAPSA de 1,9 milliard (en recettes et en dépenses) et accroissait l'opacité des comptes de la protection sociale agricole.

De plus, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a appelé que ces majorations pour enfants à charge du régime agricole étaient déjà financées par le mécanisme de compensation généralisée qui prend comme prestation de référence la pension de retraite servie par le



régime des exploitants agricoles, complétée par les majorations pour enfants à charges. Ces dépenses sont donc matériellement compensées deux fois comme l'a relevé le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre dernier.

Il a conclu en constatant que le résultat de ce nouveau transfert était la diminution de la subvention d'équilibre de l'Etat de 29,4 % ainsi ramené de 9,1 à 6,4 milliards. Le désengagement de l'Etat est manifeste, a-t-il estimé, puisqu'en deux ans cette subvention a été réduite des deux tiers.

Compte tenu de tous ces éléments, il a proposé d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du projet de BAPSA pour 1996, sous réserve des réponses qui seront apportées par le ministre à ces questions.

Puis un large débat s'est ouvert.

**M. Claude Huriet** a souligné le caractère clair et courageux du rapport présenté.

**M. Charles Descours** s'est interrogé sur l'évolution du régime agricole et son intégration, à terme, dans le régime général. Il a demandé des précisions sur la portée des compensations inter-régimes.

**M. Henri de Raincourt** a estimé qu'il s'agissait d'une vraie question, compte tenu de la disparition progressive de la spécificité du régime agricole et les incitations aux regroupements de caisses mais que celle-ci était liée au débat de fond sur la sécurité sociale.

**M. Louis Boyer** a estimé que la compensation démographique aboutissait à faire payer les régimes les plus pauvres pour les plus riches.

**M. Claude Huriet** a estimé que telle n'était pourtant pas l'objectif du régime de la compensation et l'a questionné sur la baisse des effectifs en assurance maladie et sur les réserves émises par le rapporteur.

**M. Jean Madelain** a indiqué qu'il voterait les crédits du BAPSA sans réserve et que les observations du rappor-

teur n'avaient qu'une portée comptable, l'équilibre financier général du BAPSA n'étant pas en cause.

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis** a jugé préoccupante la baisse des deux tiers de la subvention d'équilibre.

**M. Jacques Machet** a regretté que, profitant de la session unique, on ne prenne pas le temps d'aller au fond des dossiers, notamment sur ces questions de financement des régimes de sécurité sociale.

**M. Francis Cavalier-Benezet** a également jugé inquiétant le recul de la subvention d'équilibre et a estimé que le Parlement n'était pas assez éclairé sur la fragilité de ce financement. Il a demandé enfin une clarification des comptes.

**M. Gérard Roujas** a regretté la confusion des genres et l'existence d'une véritable nébuleuse des comptes du BAPSA.

**M. Marcel Lesbros** a estimé que la demande d'avis favorable " sous réserve " relevait d'une sorte de jésuitisme qu'il ne partageait pas.

**M. Alain Vasselle** a considéré que l'on pouvait difficilement transiger sur le point du transfert au fonds de solidarité vieillesse des bonifications pour enfants du régime agricole.

**M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a apporté des précisions concernant notamment le régime et les effets des compensations inter-régimes et celles qui concernent les caisses de mutualité sociale agricole entre elles.

Il a indiqué que ses réserves portaient essentiellement sur les conséquences qui seront tirées des rapports récents sur la parité et le fonctionnement des caisses ainsi que sur le transfert au FSV de nouvelles charges pour l'instant non encore financées.

La commission a ensuite décidé de donner un **avis favorable à l'adoption des crédits du BAPSA pour 1996.**

**Le président Jean-Pierre Fourcade** a alors présenté à la commission une communication **sur la réforme de la protection sociale**.

Il a rappelé que cette réforme, pour être acceptée par l'opinion publique, devrait s'attacher à respecter l'équité. Il ne suffit pas, à cet égard, d'être équitable dans la définition des mesures propres à sauvegarder le système de protection sociale en rétablissant ses équilibres financiers. Il faut aussi désigner les priorités sociales.

L'institution d'un régime universel d'assurance maladie est bien la première priorité affichée par la commission en 1994. L'institution d'une prestation autonomie en constitue une autre. L'une et l'autre doivent permettre d'élargir notre système de protection sociale en luttant contre l'exclusion et en l'adaptant aux nécessités de notre temps.

**Le président Jean-Pierre Fourcade** a alors décrit le mécanisme de reprise de la dette contractée par la sécurité sociale en approuvant le projet d'instituer, pour la supporter, une contribution nouvelle étendue à tous les revenus.

Il a souhaité ensuite que soit évitée toute augmentation des prélèvements obligatoires autre que celle qui pourrait être destinée à renforcer les solidarités entre les générations. Il a, à cet égard, approuvé un accroissement éventuel de la cotisation d'assurance maladie sur les retraites.

Il a considéré que toute modification du régime fiscal appliquée aux prestations servies aux familles devait s'inscrire dans le cadre de la prochaine réforme fiscale.

Il a estimé que la recherche d'une plus grande parité entre les régimes de retraite passait par la généralisation du calcul au point des droits des assurés.

Il a souhaité que la réforme soit l'occasion d'engager une modification des règles de compensation et de surcompensation financière entre les régimes.

S'il a approuvé la définition d'objectifs quantifiés annuels d'évolution des dépenses de santé, il a estimé toutefois que les sanctions en cas de dépassement de ces objectifs devraient être désormais effectives.

Il a enfin considéré qu'une responsabilisation des acteurs de l'hôpital et notamment un renforcement des pouvoirs des conseils d'administration des hôpitaux devaient constituer l'une des priorités gouvernementales.

La même priorité devrait être accordée également à une réforme des structures des caisses de sécurité sociale. Cette réforme doit passer par une régionalisation de la gestion de l'assurance maladie, le développement d'une politique contractuelle régionale d'objectif et la restauration d'un vrai paritarisme. Enfin, les pouvoirs du Parlement devraient être sensiblement accrus afin de tirer les conséquences de la part croissante prise par la solidarité nationale dans le financement de la protection sociale.

**Le président Jean-Pierre Fourcade a, pour conclure, rappelé les trois priorités essentielles :**

- maintenir la pérennité du système en le généralisant afin de mieux lutter contre l'exclusion ;

- garantir durablement l'équilibre financier des branches sans recourir toutefois à d'autres prélèvements supplémentaires que ceux qui seront rendus nécessaires par l'amortissement de la dette et par un renforcement des solidarités ;

- responsabiliser les acteurs du système de protection sociale.

Il a jugé que ces priorités exigeaient d'être mises en oeuvre dans les meilleurs délais, le recours éventuel à des ordonnances se trouvait ainsi légitimé pour les mesures d'application immédiates.

**M. André Jourdain a exprimé ses plus vives réserves sur le projet de fiscalisation des allocations familiales.**

**M. Claude Huriet a rappelé son attachement à la régionalisation des structures du système de soins et**

d'assurance maladie et à la responsabilisation corrélative des acteurs.

**M. Jacques Machet** a souhaité que la commission organise le suivi des mesures prises en profitant ainsi des perspectives ouvertes par la session unique.

**M. José Balarello** a redit l'importance de la séparation des branches.

**M. Charles Descours** a contesté le montant de la dette effective de la sécurité sociale.

**Mme Joëlle Dusseau** a exprimé ses réserves à l'égard de la prestation autonomie et de la fiscalisation des prestations familiales.

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis** a condamné les intentions du Gouvernement, estimant qu'elles n'ont pas d'autre objet que de remettre en cause la protection sociale des Français.

**M. Alain Vasselle** a rappelé son attachement au financement de la prestation autonomie par le fonds de solidarité vieillesse et donc par la contribution sociale généralisée.

**M. Charles Descours** a estimé que les Français attendaient avant tout un discours responsable sur les efforts nécessaires.

**M. Gérard Roujas**, s'il a rappelé son attachement à la décentralisation, a toutefois craint que la régionalisation de l'assurance maladie ne contribue à renforcer l'inégalité entre les Français.

Puis, la commission a procédé à la **désignation des rapporteurs suivants**:

- **M. Gérard Roujas** sur la **proposition de loi n° 29** (1995-1996) de MM. Roland Courteau et Raymond Courrière, sur les **retraites des exploitants agricoles**,

- **M. Alain Vasselle** sur sa **proposition de loi n° 40** (1995-1996), tendant à **modifier l'article 12 de la loi n° 88-1088** du 1er décembre 1988.

**Puis la commission a procédé à l'audition de M. Pierre Pasquini, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des anciens combattants et des victimes de guerre, sur les crédits de son département ministériel pour 1996.**

**M. Pierre Pasquini a rappelé la volonté du Président de la République que le Gouvernement traite les problèmes des anciens combattants au niveau d'un ministère, en rappelant que cette volonté avait été confirmée lors de la formation du nouveau Gouvernement le 7 novembre dernier même si celui-ci avait désormais rang de ministère délégué.**

**Il a évoqué le contexte créé par les promesses faites par le Président de la République lors de la campagne électorale ainsi que les termes de la lettre de mission de M. Alain Juppé, Premier ministre.**

**Il a indiqué en premier lieu que ce budget était difficile puisqu'il faisait apparaître, avec un montant de 28,39 milliards de francs pour 1996, une diminution de 1,05 % par rapport à 1995.**

**Il a souligné toutefois que, compte tenu de la baisse du nombre de pensionnés de 3,6 %, les crédits de la dette viagère accusaient automatiquement une diminution de 422,5 millions de francs.**

**Il a constaté par ailleurs la non-reconduction des dotations relatives à la Mission du cinquantenaire de la Libération ou de celles concernant l'indemnisation des patriotes réfractaires à l'occupation (PRO) qui est aujourd'hui achevée.**

**Il a souligné que seulement 4 % des crédits étaient consacrés aux moyens des services, c'est-à-dire aux moyens de fonctionnement du ministère, et que 16 % étaient consacrés à des interventions à caractère social.**

**Il a précisé que les effectifs du ministère seraient diminués de 38 emplois mais que 24 emplois étaient créés à l'Office national des anciens combattants (ONAC).**

Il s'est félicité par ailleurs de l'accroissement de 23 % des crédits de la dotation consacrée à la mémoire et à l'information historique.

Puis le ministre a présenté ce qui constitue, selon lui, les douze avancées majeures de ce projet de budget :

- les exploitants agricoles, écartés du bénéfice de l'allocation différentielle au titre du fonds de solidarité des anciens combattants d'Afrique du nord (AFN), ont été rétablis dans leurs droits avec effet rétroactif au 1er juillet 1995 ;

- une indemnité de sujétion de 600 francs par mois a été accordée aux directeurs départementaux de l'ONAC pour leur participation aux cérémonies qui ont lieu en fin de semaine ;

- une dotation de 20 millions de francs a été ouverte pour des travaux d'investissement dans les maisons de retraite de l'ONAC dans le cadre d'un plan de trois ans ;

- les membres des bureaux des associations d'anciens combattants pourront faire partie du Conseil économique et social auprès duquel deux présidents d'association ont déjà été nommés.

- S'agissant de la décristallisation des pensions des anciens combattants des anciens pays d'outre-mer, la conclusion qui frappe, depuis le 30 décembre 1958, les demandes nouvelles de pensions formulées par les anciens combattants ressortissants des Etats de l'ex-Indochine française qui sont aujourd'hui nationaux du Cambodge, du Laos et du Vietnam, est levée temporairement.

**M. Pierre Pasquini, ministre délégué aux anciens combattants et victimes de guerre**, a souligné que le problème de la décristallisation était délicat puisque les gouvernements des pays devenus indépendants incitaient eux-mêmes le Gouvernement français à modérer ses élans de générosité afin d'éviter que les revenus des pensionnés anciens combattants ne dépassent pas ceux des hauts fonctionnaires de ces pays.

Il a précisé que :

- les cartes d'ancien combattant seraient échangées contre des nouvelles cartes tricolores à l'emblème de la Marseillaise de Rude, dessinées par M. Moretti.

- la Légion d'honneur a été ou serait accordée à tous les anciens " poilus " de la guerre de 1914-1918 pour lesquels cette décoration n'avait pas encore été décernée.

**M. Pierre Pasquini** a souligné les difficultés pour inventorier, à partir des " états signalétiques et des services ", l'ensemble des 4.500 survivants de la " Grande guerre ", dont 2.000 n'ont pas obtenu à ce jour la Légion d'honneur. Il a indiqué que, parfois, ces anciens combattants n'avaient pas été décorés alors qu'ils avaient été blessés au combat ou avaient fait l'objet d'une citation. Il s'est félicité que cette mesure rencontre l'assentiment en profondeur de la population.

En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, il a précisé qu'un second décret concernerait un contingent à venir de 700 à 1.000 anciens combattants de la Première guerre mondiale.

- Concernant le fonds de solidarité des anciens d'AFN, **M. Pierre Pasquini, ministre délégué aux anciens combattants et victimes de guerre**, a remarqué que lorsque l'allocation de préparation à la retraite (APR) avait été instituée, des blocages difficiles à résoudre n'avaient pas été perçus, ce qui expliquait que 1.500 APR seulement aient été allouées au début du mois de novembre alors que 35.000 bénéficiaires potentiels étaient prévus.

Il a expliqué les trois mesures prises pour résoudre ces blocages.

Tout d'abord, les salaires de référence pris en compte pour le calcul de l'APR et correspondant à la dernière année d'activité du chômeur allocataire du fonds seront revalorisés pour tenir compte de l'inflation.



Ensuite, un montant plancher de l'APR équivalent au montant garanti au titre de l'allocation différentielle, soit 4.500 francs en 1995, a été introduit par amendement du Gouvernement lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale.

Enfin, en liaison avec M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales, un examen de la question de la validation par les caisses de retraite complémentaire des trimestres correspondant à la période de perception de l'APR par les bénéficiaires sera engagé.

- Il a, en outre, précisé que conformément à la promesse faite par le Président de la République, une commission tripartite composée de représentants de l'administration, du Parlement et des associations d'anciens combattants avait été réunie afin d'évaluer le coût pour la collectivité nationale des mesures de retraite anticipée demandées par les anciens combattants d'Afrique du nord.

**M. Pierre Pasquini** a souligné que les travaux de cette commission présidée par M. Chadelat, inspecteur général, se déroulaient dans d'excellentes conditions et qu'elle rendrait ses conclusions pour la fin du premier trimestre 1996 en vue de mettre fin aux divergences qui existent entre les estimations de coût faites par le ministère des anciens combattants -qui varient entre 60 et 70 milliards de francs-, celles de la direction du budget -qui portent sur 150 à 200 milliards de francs- et celles des associations d'anciens combattants -qui considèrent que le coût serait nul-.

- S'agissant du rapport constant, il a été créé par arrêté du 25 octobre 1995 une commission tripartite d'étude chargée d'examiner les modalités d'une simplification du mécanisme d'indexation des pensions militaires d'invalidité.

- S'agissant de la retraite mutualiste du combattant, les crédits correspondant à la majoration par l'Etat de ces rentes ont été transférés du ministère des affaires sociales au ministère des anciens combattants et le plafond de la

rente mutualiste sera indexé à l'avenir sur l'indice des prix à la consommation hors tabac afin d'éviter le recours à la " réserve parlementaire ".

**M. Pierre Pasquini, ministre délégué aux anciens combattants et victimes de guerre**, a rejeté l'idée d'une indexation sur le point de la pension militaire d'invalidité dans la mesure où ces pensions sont versées en réparation des sacrifices consentis par l'ancien combattant alors que la rente mutualiste, qui est le produit de l'épargne de l'ancien combattant, doit être indexée sur une grandeur économique, telle que le coût de la vie.

Il a précisé qu'un amendement gouvernemental avait porté à 6.890 francs le plafond de la rente mutualiste à l'Assemblée nationale et que si la commission des finances à l'Assemblée nationale consentait à un effort d'un montant équivalent d'ici la fin de l'examen du budget en première lecture, ce plafond pourrait être porté à 7.000 francs.

- Enfin, la douzième avancée consiste à abaisser de 57 ans à 50 ans l'âge auquel une veuve non remariée, titulaire d'une pension au taux de réversion, peut obtenir le bénéfice du taux spécial lorsque ses revenus n'excèdent pas un plafond non réglementaire.

**M. Pierre Pasquini** a précisé que cette mesure permettrait environ à 1.250 veuves, nées entre 1940 et 1946, au chômage et en situation de précarité économique, de voir leur pension, actuellement fixée au taux normal à 3.250 francs par mois, passer au taux spécial, soit 5.600 francs par mois environ.

Il a souligné que cette mesure, dont le coût sera de 16 millions de francs en année pleine, pourrait être mise en application dès le 1er juillet 1996, si le Sénat acceptait qu'il soit consenti par voie d'amendement parlementaire à un abondement de 4,2 millions de francs pour compléter la dotation complémentaire d'un même montant que le Gouvernement est prêt à inscrire pour 1996.

Pour conclure, le ministre a fait part tout d'abord de sa volonté " totale " d'améliorer la situation des anciens combattants. Rappelant qu'il n'avait pas milité par le passé dans les associations d'anciens combattants, il a déclaré qu'il avait été frappé, depuis son arrivée au ministère, par la " fracture " importante qui existe entre le monde combattant et l'Etat.

Il a constaté que cette fracture s'était aggravée lorsque les combattants avaient été engagés dans des guerres où ils avaient dû " amener le pavillon " en Afrique du nord ou en Indochine.

Il a rappelé que les médias avaient parfois été sévères envers les anciens combattants, rappelant les insultes lancées sur les quais du port de Marseille aux soldats de retour d'Indochine ou encore le qualificatif de " tortionnaire " accolé aux soldats français en Algérie.

Considérant que le monde combattant devait être " près de l'Etat ", il a estimé que son rôle, en tant que ministre, devait être de réduire cette " fracture ", en soulignant que la mesure d'attribution de la Légion d'honneur aux anciens " poilus " visait justement à resserrer les liens entre la Nation et ceux de ses enfants qui sont à " l'extrême limite entre le vécu et le passé ".

Il a estimé nécessaire que le ministère rende hommage à d'autres catégories de combattants, ainsi par exemple aux soldats de l'Armée d'Afrique venus délivrer la métropole lors du débarquement de Provence en août 1994.

Soulignant qu'il lui était apparu à la lecture de certains manuels d'enseignement de l'histoire, une disproportion entre la place réservée à l'aventure hitlérienne ou fasciste et celle laissée à l'histoire du Général de Gaulle ou au Débarquement des troupes alliées, il a estimé que les maisons d'édition des manuels scolaires ne prenaient parfois pas assez de précautions pour choisir leurs auteurs.

En ce domaine, il a envisagé pour l'avenir de proposer au Premier ministre la création d'un " comité supérieur du

monde combattant " qui prendrait en charge les questions liées à la façon dont on enseigne l'histoire.

**M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, après avoir rendu hommage à son prédécesseur, M. Guy Robert, s'est demandé, au vu de la déclaration du Premier ministre du 7 novembre dernier qui a fait de la réduction des dettes et des déficits " la tâche prioritaire " du Gouvernement, si le principe de la retraite anticipée pourrait être effectivement mis en oeuvre et quel était l'ordre de grandeur que le ministre considérait comme " acceptable " pour cette réforme. Il s'est interrogé sur la tenue d'un débat au Parlement en 1996 sur les conclusions de la commission d'étude tripartite sur la retraite anticipée afin d'inciter celle-ci à respecter le délai imparti par le décret du 9 août 1995. Il a souhaité pour les veuves d'anciens combattants l'ouverture d'un droit à réversion de la retraite du combattant prévue à l'article L. 255 du code des pensions civiles et militaires d'invalidité. Il a estimé que les médecins appelés à effectuer l'expertise d'une demande de pension d'invalidité connaissaient parfois mal les règles du code des pensions, trop souvent assimilées à celles applicables en matière d'accidents du travail, et a souhaité qu'un stage de formation organisée sous l'égide du ministère soit rendu obligatoire pour tous les médecins appelés à participer à de telles expertises.

Il s'est interrogé sur le calendrier de la réforme du rapport constant en soulignant que les associations déploieraient le recours à des formules mathématiques incompréhensibles du grand public.

S'agissant de la rente mutualiste, il fait observer que la participation versée par l'Etat prouvait que le dispositif s'inscrivait bien dans une logique de réparation à l'égard des anciens combattants et que la question de l'indexation du plafond de la majoration ne pouvait donc être abordée sous un angle seulement économique.

Enfin, rappelant la déclaration faite par le Président de la République, le 17 juillet dernier, lors de la cérémonie

de commémoration de la rafle du Vélodrome d'Hiver, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, s'est demandé si un droit à réparation pouvait être ouvert aux déportés de nationalité étrangère au moment des faits et qui, depuis, ont été naturalisés français.

En réponse, **M. Pierre Pasquini, ministre délégué aux anciens combattants et victimes de guerre**, a rappelé tout d'abord que, concernant la retraite anticipée des anciens combattants d'Afrique du nord, il attendait la conclusion des travaux à remettre au Premier ministre qui aura alors tous les éléments pour se prononcer.

Il a souligné que les représentants du Front Uni récemment reçus en audience étaient satisfaits de la manière dont se déroulaient les travaux de la commission d'études et qu'ils avaient admis qu'il serait difficile d'aller plus vite. C'est pourquoi **M. Pierre Pasquini** a estimé que l'intervention du Parlement n'était pas nécessaire pour activer le rythme des travaux de cette commission.

S'agissant des veuves, il a estimé que la réversion de la retraite du combattant n'était pas possible en l'état actuel de la législation et a rappelé, en revanche, que le Sénat pouvait jouer un rôle positif pour avancer au 1er juillet de cette année la mise en place de l'abaissement de l'âge d'accès à la pension de réversion à taux spécial.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a souhaité que le Sénat fasse un geste en ce domaine.

Concernant la formation insuffisante des médecins en matière de droit des pensions d'invalidité, **M. Pierre Pasquini** a souligné que si le problème ne se posait pas pour les médecins militaires, des dysfonctionnements pouvaient exister concernant l'intervention au contentieux des médecins libéraux. Il a envisagé un réexamen des règles de désignation des médecins experts.

S'agissant de l'indexation du plafond de la rente mutualiste, il a estimé que la référence au coût de la vie était logique sur le plan économique tout en se déclarant " sensible " à la dimension " réparatrice " de ce dispositif.

Concernant la commission d'études sur l'évolution de la pension militaire d'invalidité, il a invité le Parlement à désigner au plus tôt ses représentants à cet organisme.

S'agissant des déportés de nationalité étrangère au moment des faits, il a souligné que des conventions de réciprocité des droits ont déjà été conclues avec certains pays, qu'une convention concerne les personnes relevant du statut international des réfugiés et enfin, que des dispositions sont prises pour les personnes de nationalité étrangère ou apatrides ayant servi dans l'armée française et a donc considéré qu'un changement de législation ne s'imposait pas.

**M. Louis Souvet** s'est demandé s'il ne serait pas utile, à l'avenir, de fixer le principe d'un budget à valeur constante pour les anciens combattants. Concernant l'évolution du point de pension, il s'est interrogé sur la possibilité de déterminer à nouveau cet indice par référence à celui afférent à la rémunération d'un grade déterminé de la fonction publique. Il a regretté que les médecins et les pharmaciens militaires affectés dans des unités combattantes ne puissent obtenir le titre d'anciens combattants.

**M. Roland Huguet** a constaté l'importance du travail accompli par le ministre et les avancées " plus ou moins significatives " auxquelles il était parvenu. Il s'est interrogé sur le caractère insuffisant de la prime de sujétion attribuée aux directeurs départementaux de l'ONAC. Il a mis l'accent sur la nécessité d'une bonne communication gouvernementale concernant le remplacement de l'ancienne carte du combattant par une nouvelle carte tricolore sans modification ou remise en cause des actuels critères d'attribution. Il a approuvé la mesure proposée par le ministre pour les veuves d'anciens combattants. Il s'est interrogé sur l'instauration d'une " journée unique du souvenir " des anciens combattants. Il a souhaité que le ministère des anciens combattants accorde son aval à la mise en place par le conseil général du Pas-de-Calais d'un centre de la mémoire historique sur le site de Lorette.

**M. Gérard Roujas** a estimé que les dépenses nouvelles inscrites au budget étaient peu importantes et a souligné que la mesure proposée pour les veuves était financée en partie par appel à la " réserve parlementaire " .

**M. Jean Madelain** s'est félicité de ce budget de nature à " désamorcer la grogne " des anciens combattants. Il a estimé intéressante la proposition faite en faveur des veuves tout en soulignant le caractère hypocrite, dans la société actuelle, de la référence à la qualité de " veuve non remariée " .

**M. Pierre Lagourgue** a souhaité que les soldats français qui avaient participé aux combats lors du débarquement à Diego Suarez se voient reconnue la qualité d'anciens combattants.

**M. Jacques Habert**, au nom de M. Bernard Barbier, président du groupe d'études des sénateurs anciens combattants, a remercié M. Jean-Pierre Fourcade, président, d'avoir accepté d'associer les sénateurs anciens combattants à l'audition du ministre.

Il a appelé l'attention sur l'incidence locale des mesures de décrystallisation des anciens combattants des anciens pays d'outre-mer. Après avoir rappelé que les anciens combattants de la guerre de 1914-1918 avait pu obtenir la croix de guerre, la croix du combattant et la médaille commémorative du combattant, il a souhaité qu'un contrôle minimum soit effectué sur l'honorabilité et les états de service avancés par les combattants à décorer au titre de la Légion d'honneur.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, s'est interrogé sur le devenir des travaux sur la retraite anticipée des anciens combattants d'Afrique du nord.

En réponse, **M. Pierre Pasquini, ministre délégué aux anciens combattants et victimes de guerre**, a apporté les précisions suivantes :

- la question du statut des pharmaciens et médecins en unité combattante devrait être examinée en liaison avec le ministère de la défense ;

- s'agissant de la retraite anticipée, il a rappelé que la commission tripartite d'études voulue par le Président de la République, nommée par le Premier ministre et installée par le ministre, rendrait ses conclusions dans le délai prévu pour permettre à chacun de prendre ses responsabilités ;

- concernant les primes de sujétion des personnels de l'ONAC, il a précisé que leur niveau était conforme à ce qui lui était demandé par les intéressés ;

- il a confirmé que la mise en place de la nouvelle carte du combattant tricolore se ferait par simple échange sans révision des règles d'attribution actuelles ;

- s'agissant de la " journée unique du souvenir ", il a indiqué que les réponses des présidents d'associations qu'il avait interrogés par écrit sur cette question, faisaient ressortir qu'une assez large majorité des associations approuverait une commémoration unique, le 11 novembre de l'année, dans l'esprit du " Memorial Day " des pays anglo-saxons ;

- concernant la bataille de Diego Suarez, il a rappelé que les combats s'étaient déroulés du 5 au 8 mai 1942, soit sur trois jours seulement au lieu des 90 jours requis par le code des pensions pour l'attribution de la carte du combattant, qu'un diplôme d'honneur avait été décerné par le préfet de la Réunion à ces combattants et que les unités en cause avaient été reconnues unités combattantes ;

- s'agissant des anciens " poilus ", il a souligné que ces soldats dont le plus jeune est âgé de 94 ans, avaient pour certains d'entre eux accompli avant la guerre un service militaire de trois ans, ce qui représentait près de huit ans passés loin du foyer familial. Il a rappelé que l'attribution de la Légion d'honneur donnait lieu, en tout état de cause, à une enquête préalable d'honorabilité.



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

**Mardi 14 novembre 1995 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Roland du Luart, vice-président.** La commission a tout d'abord procédé à l'examen des crédits de l'outre-mer sur le rapport de M. Roland du Luart, rapporteur spécial.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a, en premier lieu, rendu hommage à M. Henri Goetschy, ancien sénateur du Haut-Rhin, qui avait été rapporteur des crédits de l'outre-mer jusqu'au mois de septembre 1995.**

Il a ensuite indiqué que les crédits demandés au titre de l'outre-mer atteignaient pour 1996, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, 4,9 milliards de francs, soit un montant à peu près double de celui inscrit dans la loi de finances initiale pour 1995. Cette forte progression est essentiellement due à des transferts positifs. L'un de 871,6 millions de francs, en provenance du budget des charges communes et correspondant à la créance de proratification du revenu minimum d'insertion. L'autre de 1.173 millions de francs en autorisations de programme et 631,9 millions de francs en crédits de paiement en provenance du budget du logement correspondant aux subventions d'investissement au titre de l'aide à la pierre dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

Le rapporteur spécial a ajouté qu'une fois défalqués du budget de 1996 les crédits transférés au profit de l'outre-mer, les taux de progression s'établissaient encore à + 36,6 % pour les dépenses ordinaires et les crédits de paiement et à - 9,1 % pour les autorisations de programme. Ces évolutions contrastées reflètent, d'une part, la montée en régime du fonds pour l'emploi dans les départe-

tements d'outre-mer, le FEDOM, qui, doté de 135 millions de francs en loi de finances initiale pour 1995, passe à 1.060 millions de francs en 1995 ; d'autre part, les dotations du fonds d'investissement des départements d'outre-mer, le FIDOM, bénéficient d'un début d'assainissement dans un contexte marqué jusqu'ici par un décalage croissant entre le total des autorisations de programme et celui des crédits de paiement. Sur la section générale du FIDOM, les premières diminuent ainsi de 421 millions de francs à 310 millions de francs et passent donc sous le montant des autorisations de programme qui augmentent de 361 millions de francs à 365 millions de francs.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a souligné le fait qu'en conséquence le budget de l'outre-mer, qui ne représentait encore jusqu'à cette année qu'environ 5 % de l'effort budgétaire de l'Etat consacré aux collectivités d'outre-mer, devrait, à compter de 1996, concentrer plus de 10 % de cet effort. Il a estimé qu'il s'agissait en l'occurrence d'un véritable choix politique visant à transformer le ministère de l'outre-mer d'administration de mission en structure gestionnaire de plein exercice.

Avant de proposer l'adoption des crédits de l'outre-mer pour 1996, le rapporteur spécial a toutefois souhaité faire valider par la commission son désir de procéder à une réflexion sur le terrain de l'efficacité des transferts financiers publics au regard de l'objectif de développement endogène et durable de l'outre-mer.

De ce point de vue, il a estimé que la commission devait exprimer ses regrets auprès du ministre de l'économie et des finances au sujet de l'absence de dépôt sur les Bureaux des Assemblées du rapport annuel sur l'application de la loi Pons de défiscalisation des investissements outre-mer alors que les données relatives à 1993 avaient été adressées au Parlement dès le début du mois d'octobre 1994.

Puis, il a énuméré les rendez-vous politiques et institutionnels qui pourraient appeler de la part de la commis-

sion une analyse rigoureuse sous l'angle de leurs conséquences budgétaires et financières : le processus devant conduire au référendum d'autodétermination de 1998 en Nouvelle-Calédonie qui a été relancé au mois d'octobre dernier ; le dépôt avant la fin de l'année d'un projet de loi modifiant le statut adopté en 1984 pour la Polynésie française ; la réouverture du dossier de la création d'un deuxième département à la Réunion dans l'optique d'apporter une réponse au déséquilibre entre le nord et le sud de l'île ; enfin le référendum annoncé par M. Jean-Jacques de Peretti comme devant se tenir au plus tard en 1999 sur le statut de la collectivité territoriale de Mayotte.

Concluant sur la question de la bidépartementalisation de l'île de la Réunion, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a jugé que celle-ci devait faire l'objet d'une étude sérieuse sous l'angle du rapport coût-efficacité compte tenu de son caractère éventuellement contagieux pour les autres départements d'outre-mer. Il a rappelé qu'au moment où le développement endogène de l'outre-mer devenait une ardente obligation, 40 % des rémunérations versées aux salariés de ces départements venaient en effet déjà des administrations publiques dont le poids dans l'économie locale était près de deux fois plus important qu'en métropole.

**M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques**, a souligné le fait qu'au-delà du doublement du budget spécifique de l'outre-mer, l'effort global de la Nation tel qu'il ressortait de la lecture des jaunes budgétaires laissait apparaître une stagnation des moyens en francs courants.

Il a plaidé pour qu'il n'y ait pas de relâchement dans les transferts publics alors que les économies de l'outre-mer traversaient une phase critique. Malgré le rôle favorable joué notamment par la décentralisation ainsi que par les lois Pons et Perben de 1986 et 1994 qui ont incontestablement accru la solidité des structures locales, celles-ci conservent des éléments de fragilité.

Analysant l'effet des politiques publiques sur l'économie de l'outre-mer, **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques**, s'est demandé si la privatisation de la compagnie générale maritime (CGM) n'aurait pas pour conséquence positive une diminution des coûts du fret. Il a également insisté sur le fait que la loi Pons sur la défiscalisation des investissements outre-mer avait entraîné des effets bénéfiques, notamment dans les secteurs du bâtiment et des transports aériens. Les déviations observées ici ou là incombaient à son avis à l'absence de vigilance du ministère de l'économie et des finances qui avait accordé des agréments pour des investissements contestables.

A titre d'exemple, le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques a précisé que la loi Pons avait permis la création d'un secteur de la construction de navires de plaisance dans le département de la Martinique employant 1.660 personnes pour un chiffre d'affaires global de 90 millions de francs. Dans ces conditions, les critiques adressées à l'encontre de la loi de 1986 au sujet du montant excessif de la dépense fiscale consentie par nombre d'emplois créés lui avaient paru infondées.

Poursuivant son plaidoyer en faveur de la loi Pons, il a ajouté qu'elle avait pour autre effet bénéfique de pallier les conséquences défavorables des écarts positifs de taux constatés entre la métropole et l'outre-mer, qui atteignent deux points sur les crédits à long et moyen terme et quatre à six points sur les crédits à court terme.

En conclusion, il a donc appelé l'attention des commissaires sur la très grande prudence qui devrait présider à toute modification de ce texte et a orienté la réflexion vers les conditions d'octroi des agréments qui ne sont effectivement pas satisfaisantes en l'état.

Abordant la question de la création de deux départements sur l'île de la Réunion, **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques**, a souligné les effets qu'il avait jugés

catastrophiques de l'empilement des exécutifs dans les régions d'outre-mer.

Enfin, réagissant à la remarque du rapporteur spécial sur le poids du secteur public dans les revenus salariés de l'outre-mer, il a indiqué qu'il était favorable à une planification sur vingt ans de la suppression de la surrémunération des fonctionnaires dont le coût était évalué à 6 milliards de francs.

**M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales**, a tout d'abord fait observer que si les transferts de plusieurs lignes budgétaires sur le budget de l'outre-mer pouvaient justifier la formule «ministère de plein exercice» utilisée par le rapporteur spécial dans son intervention liminaire, il convenait également de constater, comme l'avait fait le président de l'intergroupe des élus des départements et territoires d'outre-mer, que dans le nouveau Gouvernement M. Jean-Jacques de Peretti n'avait plus que le statut de ministre délégué.

Il a ensuite regretté que la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ne s'applique pas dans les départements d'outre-mer.

Il a également déploré le fait que les nouveaux prêts «à taux zéro» devant remplacer les prêts d'accession à la propriété n'aient pas été étendus aux départements d'outre-mer. Il a rappelé à ce sujet que le secteur du bâtiment avait déjà subi le relèvement de deux points de la taxe sur la valeur ajoutée décidé en 1994 dans les DOM.

Abordant les problèmes relatifs à l'agence nationale pour l'insertion et la protection des travailleurs d'outre-mer (ANT), il a regretté la baisse des crédits imposée dans le cadre du projet de budget pour 1996.

Il a fait également observer que la promesse faite voici un an par le Gouvernement d'alors de transférer dans le département de la Réunion l'administration des terres

antarctiques et australes françaises (TAAF) n'était toujours pas concrétisée.

Il a souhaité obtenir confirmation que les crédits de la créance de proratisation du revenu minimum d'insertion seraient bien gérés dorénavant par le ministre de l'outre-mer.

**M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales**, a en outre indiqué que le département de la Réunion n'avait toujours pas perçu une enveloppe de 116 millions de francs, dont 34,46 millions de francs au titre de 1994 et 81,63 millions de francs au titre de 1995, correspondant à l'extension de l'allocation parentale d'éducation (APE) à cette collectivité.

Il a souhaité qu'en séance publique le ministre fasse le point sur la réalisation en 1995 de l'équilibre financier entre les exonérations de charges sociales prévues par la loi Perben du 25 juillet 1994 et les recettes nouvelles procurées par l'augmentation de deux points du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée.

Il a demandé des précisions sur la date de création du comité de gestion du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM)

Réagissant à son tour aux propos du rapporteur spécial, sur la création de deux départements sur l'île de la Réunion ainsi que sur le poids relatif des salaires du secteur public dans l'ensemble des traitements perçus dans les DOM, il a tenu à souligner le fait que le département qu'il représentait comptait 660.000 habitants et que, d'une façon générale, les départements d'outre-mer souffraient d'une sous-administration chronique. Il s'est néanmoins montré favorable à ce que la bidépartementalisation donne lieu à un débat sous l'angle du rapport coût/avantage.

**M. Claude Lise** a tout d'abord fait observer que la croissance de 36,6 % des crédits de l'outre-mer à structure constante n'était plus que de 20 % si l'on comparait le pro-

jet de budget pour 1996 et les moyens d'engagement issus de la première loi de finances rectificative pour 1995.

Il a ensuite estimé que l'on ne pouvait pas se satisfaire d'une diminution des autorisations de programme qui reflétait en réalité non pas tant un assainissement de la situation qu'une incapacité à préparer l'avenir.

S'agissant de la loi Pons sur la défiscalisation des investissements outre-mer, il a plaidé en faveur d'un débat sur le terrain avec les élus avant toute modification de son contenu.

**M. Claude Lise** a ensuite pris la défense de l'agence nationale pour l'insertion et la protection des travailleurs d'outre-mer. Il a notamment regretté la remise en cause de la spécificité de cet instrument et a alerté les commissaires sur le risque induit de traiter la communauté des personnes originaires des départements et territoires d'outre-mer vivant en métropole comme une communauté d'immigrés.

S'il a approuvé le regroupement entre les mains du ministre de l'outre-mer de moyens jusqu'à présent répartis entre plusieurs ministères, il a jugé qu'il convenait toutefois de se garder de tout excès d'optimisme. En particulier, le transfert réalisé ne règle pas la question de la meilleure utilisation de la ligne budgétaire unique qui concentre les aides au logement dans les départements d'outre-mer. A ce sujet, **M. Claude Lise** a plaidé pour le transfert de la gestion de cette ligne budgétaire unique aux conseils généraux des départements d'outre-mer, mieux à même d'assurer l'adéquation des besoins à la demande.

Au chapitre de la créance de proratisation du revenu minimum d'insertion, il a qualifié de dangereuses les nouvelles agences d'insertion prévues par la loi Perben dont il a souligné le caractère dérogoire au droit commun. Il a notamment reproché à ces établissements d'être des structures bureaucratiques engendrant d'importants frais de fonctionnement. Leur efficacité au regard du «tandem»

autrefois constitué par le président du conseil général et le préfet restait en outre à démontrer.

En conclusion de son propos, **M. Claude Lise** a estimé qu'au-delà de l'apparence trompeuse des chiffres, il conviendrait de s'assurer que le ministre de l'outre-mer ne soit pas moins bien loti que ses prédécesseurs car les départements et territoires d'outre-mer devront très certainement affronter dans les prochaines années des crises dont l'ampleur exigera d'apporter des réponses adéquates.

**M. Yann Gaillard** a déclaré qu'il avait beaucoup apprécié le souci du rapporteur spécial d'analyser l'efficacité de la dépense publique au profit de l'outre-mer. Si le principe de solidarité nationale imposait un maintien, voire très certainement un accroissement des transferts publics vers les départements et territoires d'outre-mer, rien n'interdisait en effet d'optimiser leur affectation.

Il a ensuite fait observer que les différences de revenu par tête d'habitant entre les départements et les territoires d'outre-mer d'une part, et les pays qui les entourent d'autre part, qui s'expliquent par l'importance des transferts sociaux, notamment au titre du revenu minimum d'insertion, interdisaient de fait l'insertion des départements et territoires d'outre-mer dans leur environnement économique.

Il a néanmoins approuvé le désir du président de la République d'assurer l'égalité sociale entre la métropole et les départements d'outre-mer, notamment grâce au relèvement du salaire minimum. La faiblesse de l'écart permettait en effet qu'il fût supprimé.

**M. Yann Gaillard** a par ailleurs estimé que même si, ultérieurement, le niveau du revenu minimum d'insertion devait être aligné sur celui de la métropole, il conviendrait de conserver l'enveloppe constituée par la créance de pro-ratisation du RMI qui constitue un bon instrument pour les actions d'insertion. Il a ensuite exprimé ses plus vives réticences à l'encontre de tout projet de départementalisa-



tion et d'extension des règles de la décentralisation à la collectivité territoriale de Mayotte.

Approuvant les propos du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, **M. Yann Gaillard** a à son tour jugé que l'administration des départements d'outre-mer exigeait un taux d'encadrement plus élevé qu'en métropole. Il a ainsi fait remarquer qu'il existait un véritable refus de l'impôt dans les départements d'outre-mer qui se traduisait par un faible taux de recouvrement.

Enfin, **M. Yann Gaillard** a approuvé le projet d'une évaluation rigoureuse des effets de la loi Pons de défiscalisation des investissements outre-mer. Estimant globalement positif le bilan de l'application de ce texte, il a toutefois désigné plusieurs pistes de remise en cause possible des avantages fiscaux consentis, notamment dans le secteur de la construction navale et dans celui de l'hôtellerie, en particulier sur l'île de Saint-Martin.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a noté la progression en trompe-l'oeil du budget de l'outre-mer liée à l'importance des transferts.

Reprenant les critiques exprimées par le rapporteur spécial, dans sa note de présentation, sur les problèmes récurrents de gestion affectant tant la créance de proratisation du RMI que la ligne budgétaire unique, elle a jugé dangereux de faire un diagnostic sans apporter de remède, ajoutant que cette attitude consistait à laisser la porte ouverte au développement de la violence.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** s'est également inquiétée, à la suite de M. Claude Lise, du risque de voir les personnes originaires des départements d'outre-mer considérées comme des immigrés. Elle a notamment souligné les interrogations identitaires que connaissaient les «domiens» de la deuxième génération.

En réponse aux différents intervenants, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a exprimé le sentiment que les transferts de lignes au profit du budget de l'outre-

mer auraient pour effet d'accroître «la lisibilité» de l'effort public.

S'adressant à M. Claude Lise, il lui a indiqué qu'il comptait regretter dans le rapport l'absence de réunion du comité directeur du Fonds d'investissement des départements d'outre-mer qui aurait dû, dès le début de l'année, répartir les crédits ne relevant pas des contrats de plan. L'effort d'assainissement entrepris risquait ainsi d'être en partie remis en cause par des reports d'autorisations de programmes.

Revenant sur la loi Pons de défiscalisation des investissements outre-mer, il a répété que son intention n'était pas tant de la remettre en cause que de faire des propositions pour en optimiser l'application en évitant les dérives malsaines.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a ensuite estimé que le constat du poids considérable du secteur public dans le revenu salarié des départements d'outre-mer et celui de l'empilement contreproductif des exécutifs locaux n'étaient pas contradictoires avec les remarques de plusieurs intervenants relatives à la sous-administration des départements d'outre-mer. Il s'agit, là encore, de rationaliser l'existant afin d'éviter des gaspillages évidents.

Le rapporteur spécial a, enfin, indiqué qu'il avait pris bonne note des suggestions et des critiques adressées par ses collègues et qu'il poserait, en séance publique, au ministre de l'outre-mer, les questions ponctuelles soulevées au cours du débat.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget de l'outre-mer pour 1996.

Puis, la commission a examiné les conclusions du rapport de **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, consacré au prélèvement sur recettes versé au budget des Communautés européennes.

Ayant rappelé que l'autorisation demandée au Parlement concernait une masse financière très importante s'élevant à 89 milliards de francs, **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a souligné que, pour de nombreuses raisons, l'évaluation du prélèvement était nécessairement imprécise, la marge d'incertitude atteignant plusieurs milliards de francs.

Puis, il a observé que, dans un contexte où l'établissement d'un budget européen était difficile en raison, en particulier, des variations monétaires intra-européennes, de nuances dans les calendriers budgétaires des Etats membres et d'inégalités dans les performances statistiques de ceux-ci, le projet de budget des Communautés européennes pour 1996 était le premier budget européen depuis l'élargissement à 15 Etats membres.

Soulignant les contraintes qui encadraient l'exercice budgétaire européen, il a néanmoins estimé possible et souhaitable que, lors de la fixation des dépenses européennes, un plus grand souci d'adaptation du niveau de ces dépenses aux réalités financières des pays de la Communauté se manifeste.

Ayant rappelé les grandes étapes de la procédure budgétaire, **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a exprimé le voeu que les deux amendements adoptés par le Parlement européen lors de sa première lecture, se traduisant dans le domaine des réseaux de transports et de la coopération avec les pays du sud par des diminutions de crédits, puissent faire l'objet d'un consensus au cours du prochain Conseil budgétaire afin qu'ils soient rapportés et que les questions concernant le nombre des sessions du Parlement à Strasbourg et la classification de certaines dépenses agricoles soient réglées en conformité avec le droit européen

Jugeant trop élevée l'augmentation du budget en raison, en particulier, d'une croissance trop rapide des dépenses non obligatoires, le rapporteur spécial a rappelé que les dépenses prévues pour 1996 étaient cependant

contenues sous les plafonds associés aux perspectives financières décidées à Edimbourg.

Commentant l'évolution des recettes, il a déploré le recours toujours plus massif à des ressources représentatives de contributions directes des Etats membres, rendu indispensable par l'étiollement des vraies ressources propres des Communautés.

Il a ensuite précisé que l'évolution des dépenses provenait sans doute beaucoup de la progression des dépenses agricoles, mais aussi des dépenses d'actions structurelles. S'agissant de ces dernières, le rapporteur spécial a estimé que, si la priorité donnée aux dépenses visant à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement pouvait être jugée satisfaisante, compte tenu de la nature réellement européenne de ces actions, il n'en allait pas de même pour de nombreuses dépenses structurelles.

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a illustré cette dernière appréciation en évoquant la politique européenne de la recherche qui, trop souvent, excitait les convoitises nationales au lieu de fédérer les efforts des laboratoires autour de projets de recherche vraiment européens.

Ayant indiqué les limites de l'approche en termes de retour financier, il a souligné qu'une meilleure perception de l'Europe par les citoyens du continent impliquait que celle-ci soit raisonnable, plus lisible, en particulier dans l'exécution de son budget, et plus responsable.

Un large débat s'est alors ouvert au sein de la commission, au cours duquel **M. François Trucy** a souligné le caractère excessif de l'appel à la contribution des Etats membres et s'est interrogé, d'une part, sur l'évolution du «retour communautaire» vers la France et, d'autre part, sur la capacité de la future monnaie unique européenne à s'imposer dans le monde pour contrecarrer le «maniement» du dollar par les Etats-Unis, et l'exportation de leurs déséquilibres chez leurs partenaires qui en découlait.

**M. Guy Cabanel** s'est demandé comment évaluer le retour économique de l'effort de recherche européen.

**M. Roland du Luart** a estimé que la limitation de la progression des dépenses européennes était un art difficile compte tenu de la faiblesse des marges de manoeuvre et a souhaité qu'à l'occasion du soutien apporté aux zones rurales fragiles, la carte de l'éligibilité en France soit mieux dessinée.

En réponse, **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il fallait apprécier le retour des dépenses européennes sous les deux aspects, économique et financier. Il a estimé que l'évaluation économique de la dépense européenne devait faire de grands progrès et a rappelé que, du point de vue financier, la France était faiblement contributrice nette avec 1 milliard d'écus en 1993 contre 11 milliards pour l'Allemagne.

Il a enfin indiqué qu'il partageait la conviction exprimée par M. du Luart, qu'imposer le principe de subsidiarité dans l'exécution du budget européen en la déconcentrant, serait un moyen d'améliorer l'efficacité de la dépense européenne, en même temps que sa popularité.

Un avis favorable à l'adoption de l'article 30 du projet de loi de finances ayant été donné, **la commission a alors décidé de réserver son vote jusqu'à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1996.**

Enfin, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'intérieur, réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté (administration centrale et sécurité), sur le rapport de **M. Guy Cabanel, rapporteur spécial.**

**M. Guy Cabanel, rapporteur spécial** a indiqué que le projet de budget du ministère de l'intérieur pour 1996, dont le montant n'avait pas été modifié par l'Assemblée nationale en première lecture, progressait de 1,84 % par rapport à la loi de finances initiale de 1995, pour atteindre près de 50,7 milliards de francs. Il a ajouté que ce taux,

relativement modeste, d'évolution reflétait mal toutefois la réalité des efforts de la nation en matière de sécurité. Il est, en effet, minoré par l'arrivée à son terme en 1996 du programme d'acquisition des «Canadair CL415» dont les crédits de paiement tombent de 360 millions de francs à 30 millions de francs.

Le rapporteur spécial a ainsi souligné la progression de 3,7 % en dépenses ordinaires et crédits de paiements et de 12,4 % en autorisations de programme des moyens d'engagements demandés pour la police. Il a estimé que ces indices autorisaient effectivement le ministre de l'intérieur, comme il l'avait fait le 18 novembre dernier devant la commission, à proclamer l'attachement du Gouvernement à la mise en oeuvre du volet financier de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité.

**M. Guy Cabanel, rapporteur spécial**, avant de proposer à la commission d'adopter les crédits du ministère de l'intérieur, a toutefois tenu à nuancer cette impression d'ensemble favorable.

Il a jugé en premier lieu que, si la commission des finances devait se féliciter de la création de 1.500 postes d'appelés du contingent, dont 500 volontaires du service long, elle devait également être vigilante pour que ces créations ne servent pas de prétexte à retarder le financement de postes administratifs et techniques, voire à renoncer définitivement au dégagement des crédits correspondants.

**M. Guy Cabanel, rapporteur spécial**, a ensuite regretté que l'essentiel des crédits d'équipement informatique fassent l'objet, comme l'année passée, d'une inscription en loi de finances rectificative pour 1995 pour être reportés sur la gestion 1996. Cette méthode, contestable dans son principe, nuit en effet à la lisibilité de l'effort budgétaire de l'Etat.

Le rapporteur spécial a, en troisième lieu, rappelé que l'aide au logement des policiers devait être portée, aux termes de la loi d'orientation et de programmation relative

à la sécurité de 175 millions de francs en autorisations de programme en loi de finances initiale pour 1994 à 200 millions de francs en loi de finances initiale pour 1995 et devait, après cette remise à niveau, être indexée sur l'évolution prévisionnelle de l'inflation. Or, 160 millions de francs seulement ont été prévus en 1995 et 170 millions de francs en 1996 soit, en tout état de cause, des montants inférieurs à ceux atteints l'année précédant la mise en oeuvre de la loi de programmation quinquennale.

**M. Guy Cabanel, rapporteur spécial**, a exprimé à ce sujet sa crainte que les policiers, notamment en région parisienne, n'éprouvent une certaine déception alors que ce secteur d'action était présenté comme prioritaire voici un an.

Il a, en dernier lieu, souligné le fait que la question de l'apurement de la dette de plus d'un milliard de francs contractée par le ministère de l'intérieur à l'égard de France Télécom, restait à ce jour apparemment sans solution. Ce passif, que la situation budgétaire d'ensemble de l'Etat ne permet pas de régler rapidement, risque de continuer de peser sur le budget de l'intérieur en rognant d'avance les marges futures de manoeuvre.

**M. Denis Badré** a tenu à saluer le rôle très positif des appelés du contingent au sein de la police nationale.

**M. Guy Cabanel, rapporteur spécial**, a, à son tour, jugé utile la présence d'appelés du contingent mais a précisé sa pensée en ajoutant qu'il ne fallait pas que l'Etat développe leur recrutement avec l'intention de s'affranchir de la création d'emplois administratifs et techniques. Il a rappelé à ce sujet que l'esprit de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité ne serait pas respecté si les emplois d'appelés du contingent devaient s'accroître au détriment de la progression du nombre des emplois administratifs et techniques.

En réponse à une question de **M. Roland du Luart**, le rapporteur spécial s'est engagé à retracer dans le rapport de la commission l'origine de la dette contractée par le

ministère de l'intérieur à l'égard de France Télécom ainsi que les différentes étapes de sa croissance.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les **crédits de l'intérieur, réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté (administration centrale et sécurité)**.

**Mercredi 15 novembre 1995 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen des articles de la première partie du projet de loi n° 2222 (AN, Xè législature) de finances pour 1996, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur général**.

Elle a adopté conformes l'article premier (autorisation de percevoir les impôts existants) ainsi que l'article 2 (barème de l'impôt sur le revenu) et, après les interventions de **MM. Philippe Masseret, Christian Poncelet, président, Jean Cluzel, Alain Richard, Alain Lambert, rapporteur général, et de Mme Marie-Claude Beaudeau, l'article 2 bis** (aménagement des différences de traitement fiscal entre couples mariés et concubins ayant un ou plusieurs enfants à charge).

A l'article 3 (limitation du champ d'application de la réduction d'impôt accordée au titre des contrats d'assurance-vie), **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a présenté un amendement tendant, d'une part, à ne pas établir de discrimination entre les contrats à prime périodique et les autres contrats, et, d'autre part, à supprimer le maintien de la réduction au profit des contribuables acquittant moins de 7.000 francs d'impôt sur le revenu.

Le rapporteur général a indiqué que son amendement avait pour objectif de ne pas hypothéquer le futur débat sur la réforme des prélèvements libératoires. Il a estimé que l'avantage fiscal, tel qu'il avait été rétabli par l'Assemblée nationale, était appelé à disparaître dans le cadre de cette réforme qui se traduira par une baisse des tranches



du barème et que, de surcroît, il créait un effet de seuil injuste sur le plan fiscal. Il a souligné que son amendement permettrait à l'Etat de réaliser un gain budgétaire qu'il a chiffré à 1.225 millions de francs en 1996 et à 3.750 millions de francs en 1997, par rapport au dispositif actuel.

Convenant avec le rapporteur général du coût fiscal de cet avantage, **M. Alain Richard** a cependant estimé que l'avantage fiscal était inversement proportionnel aux revenus des contribuables. Il a exprimé sa préférence, pour rechercher des économies, en faveur d'une remise en cause de l'exonération des droits de succession.

**M. Jean-Pierre Masseret**, soulignant le coût fiscal de cette mesure, s'est associé à ces critiques.

**M. Philippe Marini** a, en revanche, estimé que la souscription de contrats d'assurance-vie ne dépendait plus de l'avantage fiscal institué en leur faveur, qu'il fallait favoriser l'épargne longue, et que la fiscalité de l'épargne devait être stable. Il a, sur ce point, estimé que la future loi d'orientation fiscale reviendrait sur un tel dispositif s'il était conservé en l'état.

**M. Roland du Luart** a considéré que la date proposée pour la suppression de l'avantage fiscal devrait être repoussée au 1er janvier 1996, ou reportée après la réforme fiscale, afin de ne pas modifier de manière unilatérale les contrats en cours.

**M. René Trégouët**, estimant que la réforme fiscale permettrait de souligner à quel point les revenus moyens ont été exclus des avantages fiscaux, a indiqué que le dispositif actuel s'appliquerait aux couples salariés dont le revenu mensuel n'excéderait pas 5.833 francs par mois, que le relèvement du seuil coûterait trop cher et qu'il convenait en conséquence de le supprimer.

**M. Joseph Ostermann** s'est, en revanche, déclaré partisan du maintien du seuil de 7.000 francs.

Après les interventions de **MM. Yann Gaillard, Roger Besse, Henri Collard et René Ballayer**, le rapporteur général, rappelant le coût de la disposition en discussion, a indiqué que l'on ne pourrait à la fois chercher à élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu et persévérer dans le maintien des avantages fiscaux. Il a jugé que la fixation d'un seuil ne constituait pas une mesure de bonne législation fiscale.

Il a convenu qu'il ne fallait pas écarter, par principe, l'hypothèse d'un report de l'application de cette disposition au 1er janvier 1996, dès lors que la neutralité, en termes budgétaires, de ce report serait garantie, mais a souligné que la rétroactivité semblait nécessaire au regard des effets prévisibles d'anticipation ou de «gel».

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de réserver son vote sur l'article 3.

A l'article 4 (champ d'application de l'abattement 8.000/16.000 francs applicable aux revenus de capitaux mobiliers), **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a présenté un amendement tendant à maintenir en l'état l'abattement pour les obligations et produits financiers assimilés et à lui substituer un relèvement de un point du taux de prélèvement obligatoire sur les revenus de capitaux mobiliers. Le rapporteur général a regretté l'instabilité fiscale résultant de cet article, l'abattement ayant été généralisé l'année dernière. Il a, par ailleurs, douté de l'efficacité de cette mesure qui supposerait d'investir au moins 250.000 francs supplémentaires en actions. Il a ensuite relevé que la mesure proposée aboutirait à ce que l'épargne liquide soit mieux traitée que les obligations, fragilisant de ce fait le marché primaire de celles-ci.

**M. Alain Richard** a considéré cet avantage fiscal comme exorbitant. Il a rappelé que l'épargne longue devait bénéficier d'avantages fiscaux proportionnés à sa durée.

La commission a, par coordination avec l'examen de l'article précédent, réservé son vote sur l'article 4.

A l'article 5 (actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune et limitation des effets du plafonnement en fonction du revenu) elle a, après les interventions de **MM. Alain Richard et Roland du Luart**, adopté un amendement du rapporteur général tendant à exclure du champ d'application de la mesure les redevables dont l'habitation principale constitue 80 % de leur patrimoine.

A l'article 6 (réforme des transmissions d'entreprises), après les interventions de **MM. Philippe Marini, Alain Richard et René Ballayer**, elle a adopté un amendement du rapporteur général qui tend à ouvrir le bénéfice de l'abattement aux donations assurant aux donataires, directement ou par l'intermédiaire d'une société qu'ils contrôlent, la majorité des droits de vote attachés aux parts ou actions émises par la société. Par coordination, elle a voté un amendement du rapporteur général, précisant que la limite de 100 millions de francs s'appréciait par référence à la valeur des titres en pleine propriété.

Elle a ensuite adopté un amendement du rapporteur général portant à deux ans le délai durant lequel la condition liée à l'âge du donateur ne s'appliquait pas.

Après un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Christian Poncelet, président, Jacques Delong, Jean-Pierre Masseret, René Ballayer, Philippe Marini et Henri Collard**, la commission a adopté un amendement du rapporteur général, limitant les dispositions prévues en matière de transmission par décès au cas de décès accidentel d'un dirigeant d'entreprise âgé de moins de 60 ans.

La commission a alors adopté l'article 6 ainsi modifié, puis l'article 6 bis (déduction des droits de mutation à titre gratuit des résultats des entreprises individuelles) sans modification.

A l'article 7 (mesures liées à la réforme de l'accession à la propriété) elle a adopté deux amendements rédactionnels présentés par **M. Alain Lambert, rapporteur général**.

A l'article 8 (Régime fiscal des sociétés anonymes de crédit immobilier), elle a adopté, sur proposition de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, un amendement de coordination et un amendement tendant à «banaliser» le régime fiscal des sociétés anonymes de crédit immobilier.

A l'article 9 (institution d'une contribution sur les logements sociaux occupés par des locataires dépassant les plafonds de ressources et d'une contribution sur les produits financiers des organismes HLM) elle a adopté un amendement rédactionnel.

Après l'article 9, elle a adopté un amendement insérant un article additionnel dont l'objet est de supprimer l'obligation de détenir pendant deux ans un logement locatif ancien pour bénéficier d'une exonération de droits de mutation à titre gratuit.

A l'article 10 (aménagement des modalités de calcul du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée), elle a adopté un amendement du rapporteur général tendant à maintenir le caractère provisoire du régime de taux de plafonnement différenciés selon le chiffre d'affaires, puis un autre amendement complétant le contenu du rapport, demandé au Gouvernement, sur l'évaluation des conséquences du gel des taux pour calculer le dégrèvement pris en charge par l'Etat.

A l'article 11 (cotisation minimum de taxe professionnelle), après que **M. Michel Charasse** a indiqué qu'il déposerait un amendement portant le taux de la cotisation minimale de taxe professionnelle à 0,5 %, afin de permettre aux collectivités locales de combler le «manque à gagner» résultant du pacte de stabilité entre l'Etat et les collectivités locales, la commission a adopté un amendement du rapporteur général précisant les modalités d'application de l'article.

Elle a ensuite adopté conformes l'article 12 (aménagement du plafonnement des cotisations de taxe d'habitation en fonction du revenu) et, après les interventions de

**MM. Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Charasse, Christian Poncelet, président, et Alain Lambert, rapporteur général, l'article 13** (pérennisation de la majoration pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts directs locaux).

A l'article 14 (modification de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et le gaz naturel et aménagement de la redevance perçue au profit du fonds de soutien aux hydrocarbures), elle a adopté deux amendements du rapporteur général, le premier réduisant l'écart fiscal existant entre le gazole et le supercarburant, et le second élargissant le champ du rapport demandé au gouvernement et relatif aux conséquences économiques et écologiques de l'utilisation du gazole.

A l'article 14 bis (exonération des plus-values de cession des parts d'organisme de placements collectifs des valeurs mobilières utilisés pour l'achat de véhicules automobiles neufs), elle a adopté, sur proposition du rapporteur général, un amendement de précision.

A l'article 14 ter (modification des taux des redevances des mines d'hydrocarbures), elle a adopté, sur proposition du rapporteur général, un amendement de suppression.

Après les interventions de **MM. Michel Mercier, Michel Charasse et Christian Poncelet, président**, elle a adopté un amendement du rapporteur général et de M. Guy Cabanel tendant à insérer un article additionnel, dont l'objet est de soumettre les prestations liées à l'état de dépendance des personnes âgées hébergées dans des maisons de retraite au taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (5,5 %) et un second amendement tendant à insérer un article additionnel, dont l'objet est d'appliquer ce taux réduit aux ascenseurs et matériel assimilés spécialement conçus pour les personnes handicapées.

A l'article 15 (ouverture de la procédure de dation en paiement au profit du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres), elle a adopté un amendement de précision rédactionnelle du rapporteur général.

Elle a ensuite adopté conforme l'article 15 bis (mesures visant à faciliter l'établissement d'entreprises dans les zones de revitalisation urbaine)

A l'article 16 (institution d'une contribution annuelle des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction) elle a adopté un amendement du rapporteur général autorisant les organismes collecteurs du «1 % logement» à distribuer des «prêts à taux zéro».

Elle a adopté conformes les articles 16 bis (prélèvement sur les excédents financiers de certains organismes collecteurs des fonds destinés au congé individuel de formation), 17 (remboursement par le budget annexe des prestations sociales agricoles de frais de personnel mis à disposition par les caisses de mutualité sociale agricole), et 17 bis (extension des attributions du fonds social vieillesse au régime des exploitants agricoles).

A l'article 18 (détermination de l'enveloppe des concours de l'Etat aux collectivités locales), elle a, après un large débat auquel ont participé **MM. Christian Poncelet, président, Yann Gaillard, Alain Lambert, rapporteur général, Michel Mercier, Henri Collard, Joseph Ostermann**, décidé de réserver son vote.

La commission a adopté la même position à l'article 19 (suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des communes).

Elle a, en revanche, adopté conforme l'article 20 (relèvement du taux de fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée)

A l'article 21 (compensation de la suppression de la franchise postale des maires en tant que représentants de l'Etat) elle a adopté un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur général.

Elle a adopté conformes les articles 22 (dispositions relatives aux affectations), 23 (affectation des recettes de privatisation du secteur public), 24 (actualisation des taux

de la taxe sur les huiles perçue au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles), 25 (suppression des taxes sur les betteraves, les céréales et les oléagineux instituées au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles), 26 (relèvement des taux de la taxe de sûreté et de sécurité due par les entreprises de transport public aérien), 27 (diminution du taux de la taxe due par les entreprises de transport public aérien au titre du fonds de péréquation des transports aériens).

A l'article 29 (frais d'assiette et de recouvrement des taxes affectées au fonds des transports terrestres et des voies navigables), la commission a adopté un amendement tendant à préciser que les sociétés d'autoroutes pourront répercuter, au moins partiellement, la taxe d'aménagement du territoire sur les péages.

Elle a adopté sans modification les articles 30 (évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes) et 30 bis (affectation de biens meubles de l'Etat de faible valeur à des associations caritatives).

Compte tenu des positions prises au cours du débat, la commission a réservé son vote sur l'article 31 (équilibre général du budget).

Au cours d'une deuxième séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. François Trucy, secrétaire, la commission a tout d'abord procédé à l'examen des crédits de la communication audiovisuelle et article 52, et lignes 46 et 47 de l'Etat E annexé à l'article 48, sur le rapport de M. Jean Cluzel, rapporteur spécial.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a indiqué que le budget global du secteur public de l'audiovisuel atteindrait 16,808 milliards de francs en 1996, grâce à une augmentation de la redevance de 4,9 %, malgré une baisse importante des concours budgétaires (- 14,3 %), tandis que la publicité devrait s'accroître de 9,6 % et les autres res-

sources diminuer de 4,2 %. Il a souligné que le produit de la taxe parafiscale s'élevait à 11.449,22 millions de francs mais qu'elle ne représentait, pour chaque redevable, que 1,92 franc par jour.

Le rapporteur spécial a ensuite rappelé que le nombre de comptes était de 20,092 millions en 1994 et que le nombre de comptes exonérés était stable, à 3,9 millions, pour un manque à gagner représentant 2,4 milliards de francs en 1995.

Il a souligné, à cet égard, que la France était toujours le seul Etat de l'Union européenne à posséder autant de comptes automatiquement exonérés de la redevance, et a jugé cette situation profondément malsaine.

Il a, par ailleurs, noté que les concours budgétaires, en baisse, s'élèveraient à 1.799,4 millions de francs en 1996 et que l'effort budgétaire était devenu difficilement lisible en raison de transferts en faveur du ministère de la Culture, relatifs à l'activité musicale de Radio-France (357,35 millions de francs) ; au financement de l'activité de dépôt légal confiée à l'Institut national de l'audiovisuel (INA) (70,24 millions de francs) et au financement de la Sept-Arte (203,12 millions de francs). Il s'est interrogé sur la logique de tels transferts.

Il a chiffré l'effort financier public en faveur du secteur public de l'audiovisuel affectataire de redevance, à un total de 14.191,1 millions de francs pour 1996, 10.743,6 millions de francs résultant de la redevance, 1.413,3 millions de francs des remboursements d'exonération de redevance, 385,3 millions de francs des subventions du ministère des affaires étrangères, et 800.000 francs de subventions du ministère de la coopération. Quant à l'effort fiscal résultant du taux réduit de TVA de 2,1 % sur la redevance, il représente un montant de 1.648,1 millions de francs.

Les ressources propres des entreprises du secteur audiovisuel public devraient s'élever, en 1996, à 4.205,8 millions de francs, dont 82 % de recettes de publicité et de parrainage. Celles-ci devraient se monter, en 1996, à



3.445,9 millions de francs, dont 3.171,8 millions de francs pour les recettes publicitaires, grâce à la progression du secteur public en termes de parts de marché publicitaire. En cinq ans, les deux chaînes du secteur public auront vu leurs parts de marché progresser de 21,5 % à 27,2 %, soit une progression de plus d'un quart. Le rapporteur a chiffré la part de ressources publicitaires pour France 2 à 41,3 % et pour France 3 à 21 %.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial,** a estimé que le budget pour 1996 était un budget " de reconduction ". Il s'est réjoui de la volonté du Gouvernement de réformer l'audiovisuel afin de rationaliser la dépense publique dans ce secteur. Il a toutefois regretté, d'une part, que les résultats de l'audit ne soient connus qu'à la fin du premier semestre 1996 et ne seraient donc pris en compte que dans le projet de loi de finances pour 1997, et, d'autre part, que les opérateurs de l'action audiovisuelle extérieure en soient exclus. Il a néanmoins reconnu son utilité, compte tenu, d'une part, de l'absence de ministre chargé de la communication et, d'autre part, de l'intervention de plusieurs administrations.

Il a suggéré que la commission des finances propose au Gouvernement une reconstruction du budget de l'audiovisuel public afin de renforcer la solidité du secteur public et d'assurer sa pérennité.

Il a estimé que cette reconstruction devrait se faire autour de trois axes : mettre fin au décret " télécide " de 1982 et au caractère automatique des exonérations de redevance ; diminuer, grâce aux ressources nouvelles qui seraient ainsi dégagées, la dépendance obligée de France Télévision à l'égard des ressources publicitaires en revenant au plafonnement institué par la loi de 1974, et, enfin, supprimer les interventions directes du budget de l'Etat, qui n'auraient plus lieu d'être. Il a souligné que cette dernière mesure assainirait considérablement les relations entre l'Etat et l'audiovisuel.

Il a, par ailleurs, estimé qu'il était possible de dégager des économies pour assurer les redéploiements nécessaires, notamment en rapprochant Arte et la Cinquième, dont le coût cumulé représentait 1,8 milliard de francs.

Le rapporteur spécial a enfin jugé nécessaire de renforcer les chaînes publiques en allongeant le mandat de leurs dirigeants, comme le propose le texte d'origine sénatoriale adopté à l'unanimité moins une voix par la Haute Assemblée, en mettant en oeuvre une stratégie sur le moyen terme et en tirant profit de la construction d'un siège commun pour approfondir les synergies entre les deux pôles de France Télévision. Il a approuvé ce projet, estimant qu'il mettrait fin à la dispersion actuelle des sites et à la location onéreuse d'immeubles dans les quartiers les plus luxueux de Paris.

Enfin, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a proposé à la commission d'accorder au nouveau Gouvernement le bénéfice initial de la bonne volonté et, par conséquent, d'adopter les crédits de la communication audiovisuelle.

Interrogé par **M. Yann Gaillard** sur les contrats des animateurs-producteurs de France 2, révélés par la commission des Finances de l'Assemblée nationale, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a rappelé qu'il avait également eu connaissance dans le passé du contenu de tels contrats, mais que sa déontologie personnelle l'avait empêché de les rendre publics. Il a estimé, à cet égard, que leur divulgation portait tort à France 2 dont profiterait son concurrent, TF1.

Sur le fond, le rapporteur spécial a indiqué que cette situation se justifiait par la structure de financement de la chaîne publique, proposée par le Gouvernement et approuvée par le Parlement. Ce mode de financement, en large partie fondé sur des recettes commerciales, conduit France 2 à privilégier l'audience afin de conserver, voire d'accroître, ses parts de marché publicitaire qui constituent une importante source de son financement. Il a jus-

tifié le recours aux animateurs-producteurs par la nécessité de «faire de l'audience».

**Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Michel Moreigne et Roger Besse** ont regretté la couverture insuffisante du territoire en matière de diffusion hertzienne pour le cinquième réseau comme pour M6 ou Canal +.

**M. François Trucy** s'est enquis auprès du rapporteur de la situation de la Société française de production (SFP), de l'évolution du câble et du satellite, du devenir du traité franco-allemand en cas de fusion entre Arte et la Cinquième et du coût de la couverture des événements sportifs internationaux, déduction faite des ressources de parrainages.

Répondant aux différents intervenants, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a estimé que la réception directe par satellite pourrait remédier aux insuffisances de la couverture terrestre hertzienne. Il a imputé les difficultés de la SFP aux doublons existant au sein du secteur audiovisuel public et aux délocalisations audiovisuelles. Il a par ailleurs indiqué que la technologie numérique ouvrait de nouvelles perspectives pour le câble comme pour le satellite mais que ce dernier mode de diffusion en profiterait sans doute davantage. Evoquant la situation de la chaîne franco-allemande Arte, il a rappelé que le pôle allemand constituait une filiale des chaînes publiques ARD et ZDF et était diffusé sur le câble. Il a enfin estimé suffisantes les recettes de parrainages pour couvrir largement les frais de transmission des grands événements sportifs et dégager des bénéfices.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la communication audiovisuel dans le budget des services généraux du premier ministre et du ministre de la Culture ainsi que l'article 52 et les lignes 46 et 47 de l'Etat E annexé à l'article 48.

Puis, la commission a procédé à l'examen du budget annexe des **Journaux officiels**, sur le rapport de **Mme Marie-Claude Beaudou, rapporteur spécial**.

**Mme Marie-Claude Beaudou, rapporteur spécial**, a tout d'abord présenté l'évolution globale des crédits du budget annexe qui augmentera de 7,7 % en 1996 pour atteindre 860 millions de francs en recettes et en dépenses. Elle a souligné que les recettes d'exploitation connaîtraient une augmentation de 8,9 %, du fait principalement de la hausse prévisible de 10 % des recettes tirées des annonces légales au bulletin officiel, des annonces civiles et commerciales (BODACC) et au bulletin officiel des annonces légales et obligatoires (BACO).

Ces prévisions peuvent malheureusement sembler optimistes en raison de l'essoufflement de l'activité économique récemment constaté. Le rapporteur spécial a ensuite précisé que les dépenses d'exploitation progresseraient de 13,5 % par rapport à la loi de finances pour 1995.

Cette lourde augmentation des charges provient, d'une part, de l'augmentation des prix du papier intervenue en 1995 (près de 40 % à ce jour), et, d'autre part, de la suppression annoncée, au 1er janvier 1996, de la franchise postale dont bénéficiaient les lois et décrets et diverses publications.

Au total, les résultats d'ensemble permettront de dégager un excédent d'exploitation de 35,2 millions de francs, en diminution de 45 %. Le reversement au Trésor ayant été ramené à 14 millions de francs (contre 58,5 en 1995), une augmentation de 11,4 millions de francs du fonds de roulement sera rendu possible l'an prochain.

Enfin, **Mme Marie-Claude Beaudou** a rappelé que le projet de budget annexe pour 1996 s'équilibrait sans intervention de l'Etat comme les années précédentes. Cependant, la forte contraction de l'excédent d'exploitation, due essentiellement à l'accroissement important des dépenses, devrait contraindre les **Journaux officiels** à un certain nombre d'adaptations.

Les Journaux officiels devront effectuer un effort significatif de maîtrise de la consommation de papier. Il sera également envisagé, du fait de la suppression de la franchise postale et pour mieux prendre en compte les coûts de production des éditions, de revoir, dès le début de l'année prochaine, l'ensemble de la grille tarifaire, en liaison avec les Assemblées parlementaires.

D'ores et déjà, les Journaux officiels ont enregistré, en 1994, une croissance brutale  $+ 17 \%$  de leur production imprimée. Cette croissance étant restée très soutenue au premier semestre 1995. La direction des Journaux officiels devra faire face désormais à un niveau élevé de production, avec des effectifs réduits dans le cadre des mesures sociales d'accompagnement de la modernisation. Dans ces conditions, la poursuite des gains de productivité constituera pour elle un objectif prioritaire qui aura comme corollaire une meilleure diffusion de l'information éditée par les Journaux officiels.

Enfin, un audit des Journaux officiels a été réalisé par l'Inspection Générale des Finances. Cette étude ne devrait pas manquer d'avoir une incidence sur l'organisation et les conditions de travail du personnel des Journaux officiels. Le rapporteur spécial a souhaité vivement avoir connaissance de cet audit, que n'a d'ailleurs pas pu obtenir son homologue de l'Assemblée nationale, afin de compléter utilement les conclusions de son rapport.

Après les interventions de **MM. François Trucy et Michel Moreigne**, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le **budget annexe des Journaux officiels pour 1996**.

Au cours d'une troisième séance tenue en fin d'après-midi, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. François Trucy, secrétaire, la commission a procédé à l'audition de M. Charles Millon, ministre de la défense, sur les crédits de son département ministériel pour 1996.

**M. Charles Millon, ministre de la défense** a d'abord présenté les grandes lignes du projet de budget du ministère de la défense, le qualifiant de " budget d'attente et de précaution".

Le ministre a rappelé que ce budget n'était plus dans la ligne de la programmation, le budget de la défense ne pouvant rester à l'écart de l'effort de réduction des déficits publics demandé à tous les budgets civils. Mais le projet de budget n'hypothèque aucun choix pour l'avenir, choix étudiés actuellement par le " Comité stratégique " mis en place au sein du ministère. Ceux-ci seront proposés au chef de l'État et serviront à préparer le projet de loi de programmation militaire, appelé à être présenté au Parlement à la fin de la session.

**M. Charles Millon, ministre de la défense**, analysant les caractéristiques du projet de budget, a indiqué que celui-ci s'élevait à 241,4 milliards de francs ou 189,6 milliards de francs hors pensions, en crédits budgétaires, et à 195 milliards de francs en crédits disponibles.

Le titre III progresse de 1,3 % et répond à un double souci : ne pas réduire les activités opérationnelles des armées et assurer les dotations de rémunérations et de charges sociales qui s'accroissent de 1,5 %. Il permet de consolider la politique globale consistant à améliorer la condition des personnels civils et militaires, à valoriser le service militaire et à créer les emplois répondant aux missions prioritaires : renforcement de l'encadrement, amélioration de la capacité de projection des forces, développement du renseignement, amélioration des moyens de la Gendarmerie.

Passant à l'analyse du titre V qui accuse un recul de 7,8 % par rapport aux crédits de l'année 1995, le ministre de la défense a précisé qu'il serait doté de 94,9 milliards de francs de crédits, se décomposant en près de 89 milliards de francs de crédits budgétaires, 5,2 milliards de francs de crédits de report et 800 millions de francs de fonds de concours.

Le ministre a exprimé le vœu que les crédits de report et les fonds de concours, qui compliquent la gestion financière de son département, ne soient plus retenus parmi les ressources financières de la prochaine loi de programmation et que les crédits pour la «recherche duale» soient affectés directement aux ministères auxquels le ministère de la défense les transfère. Il a également souhaité que certaines dépenses pour les opérations extérieures puissent être « provisionnées » à l'avance.

Compte tenu de l'impossibilité d'opérer d'ores et déjà des choix dans les programmes, le ministre a indiqué que de nombreux programmes d'armement connaîtraient un « moratoire » : les phases en cours seront achevées, qu'il s'agisse de la faisabilité ou du développement, mais le passage à l'industrialisation sera retardé, comme ce sera le cas, par exemple, pour l'hélicoptère Tigre, ou certains missiles. Cependant, il a souligné le fait que le budget en projet permettrait de continuer à assurer la permanence de la dissuasion militaire et le maintien de nos capacités spatiales.

Répondant ensuite à une question de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, le ministre de la défense a précisé le rôle du Comité stratégique et la répartition de ses tâches en cinq groupes de travail.

**M. Maurice Blin, rapporteur spécial** (rapport d'ensemble et titre V) a interrogé le ministre sur les conséquences financières de l'étalement des programmes, sur les programmes menés en coopération avec d'autres pays européens et sur les besoins de recapitalisation de trois grandes entreprises publiques : le GIAT, l'Aérospatiale et la SNECMA.

Dans sa réponse le ministre a reconnu les inconvénients des étalements de programmes mais a déclaré qu'il se trouvait parfois contraint de choisir la solution « la moins mauvaise ». Pour les programmes conduits en coopération, il a rappelé que les conditions de nos engagements nous contraignaient à payer des débits en cas de

retrait et a annoncé qu'une agence franco-allemande de l'armement serait mise en place à partir du 1er janvier 1996. S'agissant des besoins de recapitalisation, et après avoir évoqué " les très graves difficultés " que rencontrait le GIAT, il a précisé qu'il n'était pas question de demander au ministère des finances de recapitaliser des entreprises qui n'auraient pas présenté, au préalable, un plan de restructuration.

**M. François Trucy, rapporteur spécial** (titre III) a ensuite interrogé le ministre sur l'évaluation des coûts de la conscription et de l'armée de métier, sur la diminution des effectifs de l'administration centrale prescrite par le Premier ministre, sur la marge de manœuvre que présentait le titre III, eu égard à sa rigidité, sur l'impact dans la Gendarmerie de la loi sur la sécurité du 21 janvier 1995, et sur le sort des deux aviateurs français abattus au-dessus de la Bosnie. Il a également posé, au nom de M. Hubert Haenel, empêché, une question sur les réserves.

**M. Charles Millon, ministre de la défense** s'est d'abord exprimé sur le sort des deux aviateurs, dont il a de fortes raisons de penser qu'ils sont toujours en vie et au sort desquels s'intéresse personnellement le Président de la République.

S'agissant des coûts, le ministre a insisté sur la complexité de la question : si le ministère maîtrise bien les coûts directs - coût moyen d'un appelé : 14.000 F/an, coût moyen d'un engagé : 100.000 F/an -, le coût des soutiens doit encore être vérifié

Pour la Gendarmerie, qui verra encore en 1996 croître ses crédits dans un budget global en diminution, il a tenu à rappeler son statut militaire qui la distingue de la police.

S'agissant des réserves, le ministre de la défense a souligné l'évolution inévitable de leur rôle qui conduira à faire appel, d'une part, à des réservistes sélectionnés, d'autre part, à des réservistes spécialisés.



**Mme Maryse Bergé-Lavigne** a interrogé le ministre de la défense sur le plan de restructuration de l'Aérospatiale, sur le coût des essais nucléaires et a fait part de l'inquiétude provoquée dans la Gendarmerie par la loi sur la sécurité et des préoccupations des gendarmes quant au déroulement de leur carrière.

Le ministre de la défense a d'abord rappelé que les plans de restructuration étaient établis par les entreprises et que le ministère veillerait à ce que les acquis technologiques soient préservés et l'exploitation équilibrée. Pour la Gendarmerie, il a estimé que son statut, différent de celui de la police interdisait certaines comparaisons, sources de confusion ; quant au déroulement de carrière il s'intégrait dans une répartition globale dépendant du format à venir. Il a indiqué que le coût d'un essai nucléaire s'élevait à environ 80 millions de francs.

Puis, la commission a procédé, sur le **rapport de M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, à l'examen des crédits de la culture pour 1996.

**M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, a indiqué que le projet de budget du ministère de la culture lui inspirait trois motifs de satisfaction et trois sujets d'inquiétude.

Le premier motif de satisfaction réside dans le fait que les deux-tiers du budget d'investissement en autorisations de programme du ministère seront en 1996 réservés à la province, même s'il convient de souligner que l'augmentation globale du budget de la culture ne sera que de 0,9 % (soit une augmentation inférieure à l'augmentation moyenne des autres budgets de l'Etat ainsi qu'au taux de l'inflation) à structure constante.

Le rapporteur spécial a ajouté que l'affichage du pourcentage symbolique de 1 % du budget de l'Etat résultait de l'élargissement des compétences du ministère qui se voit désormais confier la tutelle du secteur de l'architecture (724 millions de francs), des orchestres de Radio France (357 millions de francs), de l'institut national de l'audiovi-

suel (70 millions de francs), de la Sept (265 millions de francs), et, enfin, de la cité des sciences et de l'industrie (542 millions de francs).

**M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, a ensuite déclaré que la diminution des charges résultant du quasi-achèvement des grands travaux allait dégager, pour le ministère, une marge de manoeuvre de quelque 800 millions de francs. Cette dotation nouvelle devrait permettre de financer des opérations destinées à réduire la « fracture sociale » (400 millions de francs) et des opérations affectées au rééquilibrage culturel entre Paris et la province (400 millions de francs).

Le rapporteur spécial a mis l'accent sur l'importance de ce dernier objectif en rappelant, à titre d'exemple, que 4/5ème des contrats, 89 % de jours travaillés, et 91 % des rémunérations des 45.000 professionnels du spectacle étaient le fait d'entreprises domiciliées à Paris ou dans la région parisienne.

**M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, s'est enfin félicité du transfert du secteur de l'architecture du ministère de l'équipement vers le ministère de la culture.

Abordant ses sujets d'inquiétude, le rapporteur spécial a indiqué que le transfert du secteur de l'architecture vers le ministère de la culture s'était aussi traduit par une diminution de quelque 45 millions de francs des dotations budgétaires, mettant en péril les écoles d'architecture et leurs 18.000 étudiants.

Après avoir rappelé que le Gouvernement avait augmenté de 20 millions de francs, par amendement, la dotation réservée aux écoles d'architecture lors de la discussion à l'Assemblée nationale, **M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, a indiqué que la simple remise à niveau des crédits par rapport à 1995 nécessiterait un nouvel effort à hauteur de 25 millions de francs environ.

Le rapporteur spécial s'est, ensuite, interrogé sur le financement du fonctionnement des institutions issues des grands travaux une fois que ceux-ci auraient été achevés.

**M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, s'est enfin vivement élevé contre les mesures de régulation budgétaire mettant en cause les engagements du Parlement s'agissant, en particulier, des lois de programme.

Il a relevé que, d'après les informations dont il disposait, le montant des futures annulations de crédits concernant le ministère de la culture devrait porter sur quelque 680 millions de francs.

Il a cependant souligné que trois secteurs devraient, cependant, être « épargnés » :

- la loi de programme sur le patrimoine ;
- les subventions aux écoles de musique ;
- le financement des enseignements artistiques.

Le rapporteur a conclu en déclarant qu'il poserait trois questions au Gouvernement :

- un transfert interne de crédits ne pourrait-il pas augmenter de 25 millions de francs la dotation réservée au secteur de l'architecture ?

- des précisions pourraient-elles être apportées sur l'ensemble des actions envisagées dans le cadre du programme consacré à la réduction de la fracture sociale ?

- enfin, le rééquilibrage culturel entre Paris et la province ne nécessiterait-il pas que le financement des grands projets en province (Dijon, Reims, Toulouse) soit envisagé sur une base pluriannuelle ?

**M. Yann Gaillard** s'est interrogé sur le sens du pourcentage symbolique du 1 % du budget de l'Etat pour le ministère de la culture.

**M. Denis Badré** a souligné la nécessité de consentir un effort en direction des écoles d'architecture, avant de souligner que de très nombreuses écoles de musique ne vivaient que grâce à une subvention de l'Etat.

**M. François Trucy**, s'est interrogé, quant à lui, sur l'évolution de l'opéra bastille, avant de mettre l'accent sur

l'absence d'informations concernant le fonctionnement des institutions résultant des grands travaux.

En réponse, **M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, a déclaré qu'en l'absence d'une participation minimale de l'Etat aux dépenses de la culture la charge financière incombant aux collectivités territoriales, et notamment aux grandes villes, deviendrait vite insupportable. Il a estimé que remettre en question l'objectif du 1 % constituerait une véritable régression culturelle.

Après avoir exprimé certaines réserves sur l'opéra Bastille et sur la bibliothèque nationale de France, **M. Maurice Schumann, rapporteur spécial**, a pleinement approuvé les opérations du Grand Louvre, tout en faisant observer que les futures mesures de restriction budgétaire allaient sans doute reporter la date de leur achèvement.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'approuver les crédits du ministère de la culture.

Enfin, la commission a procédé à l'examen des crédits du ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports : II. Transports - Transports terrestres, et de l'article 61, sur le rapport de **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**.

**M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a tout d'abord présenté les grandes masses de crédit des transports terrestres.

Les moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) demandés pour les transports terrestres en 1996 atteignent 44,6 milliards de francs, en progression de 0,8 % en francs courants par rapport aux crédits votés pour 1995.

Le poste le plus important est constitué par les concours de l'Etat à la SNCF relatifs au réseau principal, qui atteignent un montant de 37 milliards de francs pour 1996.

Vient ensuite la contribution financière de l'Etat au fonctionnement des transports collectifs parisiens qui

s'élève à 5,2 milliards de francs en 1996, en diminution de 8,6 % par rapport à 1995.

Le troisième poste est constitué des transports collectifs de province qui reçoivent de la part de l'Etat des subventions d'investissement, qui atteignent 586 millions d'autorisations de programme (+ 2,1 %) en 1996.

Les crédits affectés aux voies navigables ne font plus l'objet d'un agrégat dans ce budget, qui ne comprend plus qu'un petit reliquat affecté aux voies navigables, de 26,5 millions de francs de moyens de paiement pour 1996.

L'essentiel des crédits publics destinés aux voies navigables transite désormais hors du budget général, par trois canaux principalement : les comptes spéciaux du Trésor et les établissements publics : Voies navigables de France (VNF), Compagnie nationale du Rhône (CNR) et Electricité de France.

Puis, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a fait part de ses principales observations

Il a, tout d'abord, expliqué que les crédits affectés au budget des transports terrestres pour 1996 enregistraient une progression modérée par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

Cette modeste progression est appuyée par l'importance croissante des dotations extra-budgétaires : 1,4 milliard de francs en provenance du fonds d'intervention des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) ; 169 millions de francs venant du fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF), sans omettre la contribution d'établissements publics financés par la parafiscalité (VNF, CNR), ni l'augmentation de l'assiette et des tarifs du versement de transport en Ile-de-France (article 61 rattaché).

Dans une deuxième observation, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a expliqué que les crédits consacrés à la SNCF au titre du réseau principal passaient de 82 % à 84 % du total du budget des transports terrestres.

Le total des crédits consacrés à la SNCF par le budget et les comptes spéciaux du Trésor s'élèverait à 39,3 milliards de francs, soit 86 % du total des crédits consolidés des transports terrestres.

En conséquence, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a déploré devoir se prononcer sur ce budget avant la signature du contrat de plan Etat-SNCF, qui devrait intervenir d'ici la fin de l'année, et qui est susceptible d'altérer sensiblement l'exécution des crédits pour 1996 et les années suivantes.

**M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a distingué trois enjeux principaux : la dette de l'entreprise, les infrastructures et les efforts commerciaux.

La dette de la SNCF a atteint 187,6 milliards de francs le 31 décembre 1994, dont 154,6 milliards à la charge de l'entreprise, le reste étant pris en charge par l'Etat dans le service annexe d'amortissement de la dette prévu par le contrat 1990-1994. Cette dette a généré 14,5 milliards de francs de frais financiers en 1994. L'encours pourrait atteindre 177 milliards de francs pour la seule SNCF fin 1995, et les frais financiers 14,2 milliards de francs. Il a dès lors paru évident à **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, que, quels que soient les efforts de la SNCF, elle ne pourrait endiguer une croissance de 2,5 milliards de francs de charges financières par an.

**M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a fait part du souhait du président de la SNCF, M. Jean Bergougnoux, que l'Etat reprenne 100 milliards de francs sur cette dette. Au taux de rémunération constaté en 1995 -soit 8,03 %- cela représenterait un allègement de charges de 8 milliards de francs, à rapprocher des 10 à 12 milliards de francs de déficit prévus pour 1995. La SNCF pourrait ainsi retrouver l'équilibre, au prix de quelques efforts propres.

**M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a expliqué que M. Bergougnoux proposait non pas une reprise

pure et simple de cette dette, mais la constitution d'une structure de cantonnement qui regrouperait 160 milliards de francs d'actifs de la SNCF, dont 25 milliards de francs étaient d'une liquidité convenable.

**M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a constaté que, pour l'Etat, l'opération se traduirait immanquablement par une augmentation immédiate de 100 milliards de francs de dette publique et par une charge budgétaire annuelle supplémentaire de 8 milliards de francs, le résultat des cessions d'actifs effectuées en contrepartie ne pouvant être considéré que comme très aléatoire.

Une fois ce problème résolu, le deuxième enjeu est celui du financement et de la gestion des infrastructures. S'agissant du financement, on ne pourra plus à l'avenir faire supporter à la seule SNCF le coût d'équipements dont la rentabilité est inférieure au taux d'intérêt des emprunts ayant servi à les financer. Cette politique ne pourrait que conduire à la même situation qu'aujourd'hui. Il sera donc nécessaire, comme cela est fait pour le TGV-Méditerranée, comme cela se fera pour le TGV-Est, mais aussi pour les dessertes régionales dans le cadre des «conventions Haenel», que les pouvoirs publics européen, national et locaux subventionnent les infrastructures.

S'agissant de la gestion, il paraît acquis que la SNCF restera une entreprise intégrée, à la fois gestionnaire des infrastructures et exploitante du réseau, même si la construction européenne lui impose d'être capable de distinguer les deux aspects.

**M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a considéré qu'une fois allégée d'une partie de la dette et assurée de ne réaliser que des investissements rentables, il resterait à la SNCF à accomplir des efforts importants pour devenir une entité bénéficiaire au sein du patrimoine de l'Etat. La reconquête commerciale, dont les premiers résultats sont encourageants, doit être poursuivie tant sur le trafic voyageurs que sur celui des marchandises pour lequel le transport combiné paraît une voie prometteuse.

Des efforts de maîtrise des charges d'exploitation et de productivité devront également être réalisés. L'objectif est d'accroître de 6 % par an le trafic par agent, contre 2 % actuellement.

Pour conclure cette observation, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a constaté qu'un alourdissement sensible des charges de l'Etat au bénéfice de la SNCF se profilait donc à l'horizon de la signature du contrat de plan.

Dans une troisième observation, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a constaté que les indemnités compensatrices destinées au fonctionnement des transports collectifs parisiens diminuaient de 9,5 % en ce qui concerne la RATP et de 5,6 % en ce qui concerne la SNCF-banlieue, soit une réduction totale de 484 millions de francs par rapport à 1995.

Cette évolution est liée à l'augmentation constatée et attendue du rendement du versement de transport, grâce notamment à l'élargissement de son assiette en 1995 (suppression de l'exonération dans les villes nouvelles : + 100 millions de francs) et à l'augmentation de son taux en 1996 par l'article 61 rattaché au présent projet (produit attendu en 1996 : 1 milliard de francs).

Cette réduction est corrélative à l'augmentation de la part prise en charge par les entreprises, et aussi par les usagers. Ces derniers contribueraient en 1996, à hauteur de 39,8 %, aux frais d'exploitation des transports en commun.

**M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a estimé que, tout en étant conforme à l'esprit de la loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire, cette politique n'aurait pas les effets escomptés si elle n'aboutissait qu'à accroître la circulation routière en Ile-de-France. Elle devait s'accompagner de véritables incitations à l'implantation d'activités en province, car le fait de pénaliser les voyageurs franciliens ne leur permettrait pas pour autant de trouver un emploi dans d'autres régions.



Dans une quatrième observation, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a constaté que les crédits d'investissements destinés aux infrastructures de transports collectifs progresseraient sensiblement en moyens de paiement, aussi bien en Ile-de-France qu'en province.

Dans une dernière observation, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, s'est félicité de la poursuite d'une politique des voies navigables qui se fixe des objectifs concrets. La liaison Rhin-Rhône a été lancée. La ratification de l'accord entre la Compagnie nationale du Rhône et Electricité de France par les conseils des deux entreprises a permis la création d'une filiale commune, SORELIF-Saône-Rhin qui sera chargée de réaliser le projet d'ici 2010. Le bief Niffer-Mulhouse (15 km), seule portion en travaux sur les 229 km que compte la liaison, devrait être mis en service prochainement.

Le coût de l'ensemble est évalué à 17,2 milliards de francs 1995, dont 5,4 pour les écluses et stations de pompage et 4,6 milliards pour la navigabilité du chenal. A l'expérience, ces coûts pourraient être majorés par des préoccupations d'environnement, toute la population concernée n'étant pas favorable à l'ouvrage.

Dans ce contexte, Voies navigables de France sera plus particulièrement chargé des liaisons Seine-est et Seine-nord, encore au stade des études. Le budget global de VNF s'établira à 1,1 milliard de francs en 1996, dont 270 millions de francs de contribution de l'Etat.

Enfin **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a présenté l'article 61 rattaché.

Cet article prévoit de relever de 2,2 % à 2,5 % de la masse salariale le taux plafond du versement de transport à Paris et dans les Hauts-de-Seine.

Selon **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, le décret d'application majorera vraisemblablement le taux effectif dans les mêmes proportions, en vue d'accroître le rendement de cette taxe d'un milliard de francs en 1996, et d'alléger à due concurrence la contribution de l'Etat aux

transports franciliens. Il devrait majorer également les taux des autres départements d'Ile-de-France probablement de 0,2 point.

Sur le principe, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a souscrit à l'idée d'une prise en charge plus grande du transport de leurs salariés par les entreprises de l'Ile-de-France, qui bénéficient de leur implantation dans la région capitale. Mais il a jugé la méthode discutable, pour deux raisons.

D'une part, la Cour des comptes a mis en cause la gestion du versement de transport dans son rapport public pour 1994.

D'autre part, l'opportunité de relever le taux d'une taxe assise sur la masse salariale lui a paru des plus douteuses, dès lors que l'on souhaitait mettre en oeuvre une politique favorable à l'emploi.

**M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a donc invité le Gouvernement à se montrer vigilant quant aux effets sur l'emploi de cette mesure, et de mettre à l'étude un changement d'assiette du versement de transport, ainsi que l'y avait invité la commission lors du dernier débat budgétaire.

Un débat s'est ensuite engagé auquel ont participé **Mme Maryse Bergé-Lavigne** et **M. Yann Gaillard**, qui ont fait part de leurs inquiétudes sur l'avenir de la SNCF. **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a partagé cette inquiétude et rappelé qu'il était gênant de devoir se prononcer sur ce budget avant la signature du contrat de plan.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits des transports terrestres et l'article 61 rattaché, ainsi que l'ensemble des crédits du ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports.

**Jeudi 16 novembre 1995 - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de **M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche,** et de **M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat à la recherche,** sur les crédits de leur département ministériel pour 1996.**

**M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche,** a tout d'abord précisé que le budget de son département ministériel, le premier budget de l'Etat, s'élèverait à 350 milliards de francs, dont près du double du montant des crédits de la défense.

Le ministre a ensuite justifié l'importance de ces crédits, qui bénéficient d'une augmentation nettement supérieure (4,5 % environ) à celle de la moyenne du budget de l'Etat (1,8 %), par le fait que parmi les armes, en nombre limité, dont disposent les pouvoirs publics, face à la crise sociale, économique et morale que connaît la France, l'éducation semblait le moyen le plus apte à lutter, précocement, contre l'ensemble des dérives constatées. Il a estimé que l'école était le lieu fondamental de la socialisation et de l'apprentissage de la langue française. Il a notamment fait l'éloge de cette spécificité du système scolaire français que constitue l'école maternelle.

Puis il a insisté sur le fait que 80 départements connaissaient un déclin de leur population scolaire, alors que 10 avaient, au contraire, des besoins croissants en matière d'ouverture de classes (3.000 postes supplémentaires y sont nécessaires chaque année). Développant le thème, primordial à ses yeux, du moratoire sur les fermetures d'écoles en milieu rural, **M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche,** a affirmé que depuis trois ans, aucune école n'avait été fermée contre l'avis des élus, même au prix des 300 emplois nécessaires à ce maintien,

afin de ne pas décourager de nouvelles inscriptions dans des écoles menacées de fermeture.

Le ministre a également insisté sur l'attention particulière accordée aux écoles situées dans les zones d'éducation prioritaires (ZEP), l'intégration et l'avenir scolaire des enfants se jouant très tôt. Il a donc précisé que son objectif était d'atteindre, par étapes, le seuil de 25 élèves par classe dans les ZEP, l'effectif moyen étant de 27 aujourd'hui.

Il a expliqué que la réussite de cette politique reposait sur des efforts de gestion passant par un redéploiement des effectifs. Abordant notamment le problème des 26.000 emplois nécessaires pour les remplacements, il a évoqué le projet de faire appel, ponctuellement, à des élèves des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM).

**M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**, a ensuite défendu l'utilité de la programmation en matière d'éducation. Il a précisé que les objectifs de la loi de programmation sur l'école étaient respectés, les moyens nécessaires ayant été trouvés pour moitié par des créations d'emplois, et pour moitié par des redéploiements d'emplois et de crédits.

Puis, le ministre a évoqué les réformes en cours, telles que la nouvelle classe de sixième, mise en place cette année, ou l'initiation aux langues vivantes étrangères à partir de l'âge de sept ans, qui fait actuellement l'objet d'une expérience dans la majorité des classes. Il a évoqué les efforts prévus pour tenir compte de l'effectif actuel de 2,2 millions d'étudiants en nommant, dans les nouveaux bâtiments construits en application du Plan « universités 2000 », les professeurs nécessaires : une solution envisagée consiste à prélever sur l'enseignement secondaire les professeurs agrégés actuellement en sureffectif afin de les mettre à la disposition de ces universités. **M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de**

**l'enseignement supérieur et de la recherche**, a donc estimé que la mise en place des nouveaux programmes de l'enseignement primaire, la généralisation de l'enseignement des langues vivantes à partir de l'âge de sept ans, la nouvelle définition des cycles des collèges et la création d'un nouveau baccalauréat, devraient être achevées d'ici deux ans et demi.

Il a affirmé que la crainte de manifestations estudiantines ne devait pas constituer un obstacle à la réforme de fond dont l'université a le plus grand besoin. Le ministre a alors présenté son projet d'«*assises de l'université*», fondé sur la concertation et sur la participation, tant des présidents d'université et des enseignants que des étudiants eux-mêmes. Il s'est engagé à concentrer les moyens sur les universités déficitaires afin de parvenir, à la rentrée prochaine, à ce qu'aucune université de France ne demeure au-dessous du seuil de 85 % de la dotation théorique.

Le ministre a ensuite exprimé son rejet du concept, dépassé à ses yeux, de «*sélection*» à l'entrée de l'université, lui préférant celui d'«*orientation*». Il a en effet jugé que le caractère illisible du système universitaire actuel conduisait à une sélection subreptice, défavorable à la progression sociale. Il a, en revanche, présenté les mérites de l'orientation, fondée sur une information claire, à l'intention des élèves des classes de première et de terminale, sur les perspectives de réussite et d'emploi en fonction des différentes filières universitaires. Le nécessaire renforcement de la voie technologique et professionnelle lui a paru indissociable de l'ouverture de cette dernière sur les diplômes d'ingénieur.

**M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**, a souhaité, par ailleurs, que le système des aides sociales versées aux étudiants soit clarifié et que cette réflexion globale sur l'université soit conduite au cours de la présente session parlementaire.

Abordant enfin le budget de la recherche, le ministre a rappelé l'important rééquilibrage, prévu dans le projet de loi de finances pour 1996, des crédits de paiement par rapport aux autorisations de programme. Il s'est déclaré satisfait du redressement en cours du Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Il a, enfin, appelé de ses vœux un rapprochement entre la recherche et l'université, leur isolement mutuel lui paraissant aussi néfaste que l'isolement de l'université par rapport à l'entreprise.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a demandé au ministre des précisions sur les redéploiements des moyens humains et matériels nécessaires et sur le calendrier prévu, sur la durée du moratoire des fermetures d'écoles en milieu rural ainsi que sur les méthodes susceptibles d'améliorer l'orientation des élèves.

En réponse, le ministre a notamment déclaré souhaitable qu'un tel moratoire, inspiré par des demandes des sénateurs, se prolonge, et évoqué le rôle de l'observatoire des flux mis en place dans quinze départements au service de cette politique.

**M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat à la recherche**, a estimé que le rattrapage des crédits de paiement, en renforcement notamment des moyens du CNRS, devraient s'accompagner d'un effort sur le contrôle de gestion de cet établissement.

A une question de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, sur l'incidence de l'attribution aux étudiants de l'allocation de logement social, sur la dérive des aides personnelles au logement, le ministre a indiqué que cette question serait abordée au cours de la réflexion d'ensemble sur le statut social de l'étudiant.

Puis **M. Jacques Delong, rapporteur spécial sur les crédits de l'enseignement scolaire**, a souligné la croissance importante et prolongée des crédits destinés à l'enseignement, et a demandé si cette progression devrait se poursuivre à l'avenir, malgré la baisse des effectifs scolarisés. Il a, par ailleurs, interrogé le ministre sur les

résultats de la création des classes de soutien, et s'est déclaré favorable à des regroupements de collèges ruraux dans le but d'offrir aux élèves un éventail suffisamment ouvert de connaissances. Il a également interrogé le ministre sur les disparités entre différents établissements dans les horaires de l'enseignement d'une même matière.

Sur ce dernier point, le ministre a rappelé que la souplesse ainsi introduite ne pouvait conduire qu'à des heures de cours supplémentaires dans certaines matières. Il a ensuite défendu le caractère national de l'éducation, administration au demeurant très déconcentrée puisque seuls 3.000 fonctionnaires sur 1,2 million travaillent en administration centrale.

Il s'est néanmoins déclaré soucieux d'une amélioration de la gestion des ressources humaines au sein de l'éducation nationale et souhaité, dans ce but, le concours des inspections. Il a rappelé, qu'à ses yeux, l'éducation nationale était le garant du pacte national et républicain.

**M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur**, a souhaité que les parlementaires soient associés au bilan des dotations affectées au statut social de l'étudiant ainsi qu'à la réflexion sur les réformes. Il a demandé des précisions sur les méthodes et le calendrier de l'attribution de crédits et de moyens en personnel destinée à rétablir une plus grande équité entre les universités.

**M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**, a confirmé son engagement de faire participer les parlementaires à la réflexion prévue sur ces problèmes de l'université. Il a indiqué qu'il avait reçu plus de la moitié des présidents d'université et que ces derniers approuvaient les programmes de dotations. Il a estimé que le rattrapage de dotations des universités les moins bien loties serait obtenu en quatre ans.

**M. René Trégouët, rapporteur spécial des crédits de la recherche**, s'est déclaré satisfait par le budget de

1996. Il a ensuite abordé le problème de la gestion des effectifs de chargés de recherche et s'est déclaré favorable à la définition de nouveaux programmes nationaux. Il a enfin évoqué les conséquences de la révolution technologique actuelle en matière de moyens de communication et d'informatique.

**M. Maurice Blin** a plaidé pour une «solidarité sociologique» favorisant la nomination d'enseignants dans les classes difficiles où ils sont le plus nécessaires.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est enquis de l'éventuelle redéfinition des rythmes scolaires et de ses conséquences pour les finances des collectivités locales.

Sur ce dernier point, **M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**, a déclaré qu'une telle réforme ne pourrait être abordée qu'avec prudence afin d'éviter les disparités entre collectivités locales. Il a ensuite précisé que les incitations existantes en termes de progression de carrière et de nomination permettaient maintenant de nommer des enseignants sur des postes jugés «difficiles».

Il a par ailleurs estimé que les cheminements techniques encore rigides sur les «autoroutes de l'information» limitaient, pour le moment, la portée des bouleversements potentiels qu'ils recélaient. Il a signalé la mise en place des réseaux d'établissements souhaités par **M. Jacques-Richard Delong**, rapporteur spécial.

En réponse au rapporteur spécial des crédits de la recherche, **M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat à la recherche**, a déclaré prendre en compte la diversité des missions des organismes de recherche et souhaité une politique favorisant l'évolution des carrières d'une partie des chercheurs en dehors des organismes de recherche. Il a déclaré travailler également à une plus grande mobilité des personnels entre l'université et la recherche. Enfin, il s'est déclaré favorable à la définition de programmes de recherche ambitieux et mobilisateurs, définis sur la base d'un inventaire de l'existant.



Au cours d'une séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. François Trucy, secrétaire, puis de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'enseignement scolaire, sur le rapport de M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial.

**M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial,** a tout d'abord rappelé que ces crédits augmentaient de 4,24 % et s'élevaient à 273,3 milliards de francs.

Après avoir présenté le détail des crédits ainsi que les grandes lignes de la politique du Gouvernement, **M. Jacques-Richard Delong** a fait part à la commission des ses principales observations.

En premier lieu, il s'est félicité du fait que l'enseignement scolaire demeurait une priorité budgétaire. Le projet de loi de finances pour 1996 prévoit en effet la création de 1.813 emplois dont 1.115 pour l'application du «nouveau contrat pour l'école». Ainsi, en dépit d'une contrainte budgétaire de plus en plus rigoureuse, le Gouvernement continue à dégager des marges de moyens supplémentaires.

**M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial,** a toutefois fait observer que l'accroissement des moyens ne pourrait se poursuivre indéfiniment à un tel rythme et qu'il convenait, dès à présent, d'envisager les voies et moyens d'un développement de l'effort éducatif de la Nation plus axé sur le qualitatif que sur l'augmentation des crédits.

En effet, depuis 1990, les crédits du budget de l'Etat consacrés à l'éducation nationale sont passés de 200 milliards de francs à 273 milliards de francs, soit une augmentation en francs courants de plus de 36 %. Aucun autre département ministériel n'a connu une évolution aussi favorable.

**M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial,** a fait observer qu'un tel rythme d'augmentation des crédits ne pourrait se poursuivre, alors que les effectifs des

élèves, contrairement à ceux des étudiants, auraient désormais tendance à stagner, voire à diminuer.

Au bénéfice de ces observations, **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a proposé à la commission d'adopter les crédits de l'enseignement scolaire, ainsi que l'article 67 relatif à la détermination des sommes dues par l'Etat aux organismes de gestion des établissements d'enseignement privé sous contrat au titre du principe de parité et l'article 68 relatif à l'intégration dans l'enseignement public de trois établissements de l'enseignement privé qui sont rattachés à ces crédits.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a ensuite interrogé le rapporteur spécial sur le nombre exact d'enseignants qui n'étaient pas au contact direct des élèves.

**M. René Ballayer** a interrogé le rapporteur spécial sur le montant des crédits affectés aux stages en entreprise des élèves de l'enseignement secondaire.

**M. Michel Mercier** a interrogé le rapporteur spécial sur la gestion des associations de pupilles de la Nation qui sont, de droit, présidées par l'inspecteur d'académie.

Enfin, **M. François Trucy** a interrogé le rapporteur spécial sur l'état de la médecine scolaire.

En réponse à **M. Alain Lambert**, le rapporteur spécial a indiqué que 20.000 fonctionnaires du ministère de l'éducation nationale bénéficiaient d'une position de « détachement » (soit 2,02 % des effectifs), 1.172 fonctionnaires étaient en situation de mise à disposition, 8.700 en situation de disponibilité et 2.300 en congé parental.

En réponse à **M. René Ballayer**, il a indiqué que les crédits relatifs aux stages en entreprises étaient de l'ordre de 261 millions de francs pour l'enseignement public et de 50 millions de francs pour l'enseignement privé.

Répondant à **M. Michel Mercier**, le rapporteur spécial a indiqué qu'il s'efforcerait de prendre en compte ses préoccupations lors de son prochain contrôle budgétaire

qui devrait, normalement, porter sur les établissements de l'enseignement secondaire de la région parisienne et du sud-ouest de la France.

Enfin, à **M. François Trucy**, le rapporteur spécial a indiqué que la médecine scolaire constituait un débouché important pour nombre de médecins et qu'il s'efforcerait d'approfondir cette question après l'examen du budget.

Suivant les recommandations de son rapporteur, la **commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'enseignement scolaire ainsi que les articles 67 et 68 rattachés.**

Puis, la commission a examiné les **crédits de l'enseignement supérieur, sur le rapport de M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial.**

Le rapporteur spécial a déclaré que le projet de budget de l'enseignement supérieur devrait s'établir (dépenses ordinaires + crédits de paiement) à 44,1 milliards de francs en 1996, soit une progression de 4,5 % par rapport à 1995. On relève en revanche une réduction des autorisations de programme qui baissent de - 2,9 % en passant de 5,08 milliards de francs en 1995 à 4,86 milliards de francs en 1996.

**M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, a ensuite souligné que le budget de l'enseignement supérieur constituerait, en 1996, 2,84 % du budget de l'Etat, soit un pourcentage inégalé depuis dix ans en dépit d'une progression des crédits inférieure à celle de certaines années (12 % en 1991, 17,2 % en 1992, 9,6 % en 1993, par exemple).

Le rapporteur spécial a ensuite déclaré que le projet de budget s'assignait deux priorités :

- l'amélioration des conditions de vie de l'étudiant : les bourses augmentent ainsi de 8,7 % pour atteindre 482 millions de francs en concernant près de 400.000 étudiants tandis que le budget des oeuvres universitaires progresse pour sa part de 7,4 % (19 millions de francs) ;

- l'adaptation des effectifs à l'augmentation du flux des étudiants : le projet de budget de l'enseignement supérieur prévoit ainsi la création de 1.344 emplois d'enseignants dont 450 enseignants-chercheurs, 150 agrégés et 138 emplois réservés à des professeurs à temps partiel ; 600 emplois venant par ailleurs renforcer l'encadrement des effectifs.

**M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, a souligné qu'on enregistrait en 1996 une progression importante quoique ralentie des effectifs d'étudiants.

Si le taux de réussite constaté lors de la dernière session du baccalauréat s'est traduit par 19.000 nouveaux bacheliers généraux et technologiques par rapport à l'année dernière, les flux d'entrée dans l'enseignement supérieur devraient, quant à eux, s'accroître d'environ 60.000, soit une augmentation de 2,8 %.

Evoquant les formations universitaires, le rapporteur spécial a mis l'accent sur la stabilisation du nombre des élèves ingénieurs et sur le succès rencontré par les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), qui devraient connaître l'année prochaine 99.000 inscriptions. Il a encore relevé la progression exceptionnelle des demandes d'inscription dans les filières des sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS), soit 7.400 lors de la rentrée 1995 contre 3.800 l'année précédente.

Le rapporteur spécial a encore indiqué que les aides sociales en faveur des étudiants progresseraient trois fois plus vite que les effectifs universitaires, l'effort public atteignant quelque 23 milliards de francs. Il a expliqué cette situation par l'amélioration des conditions d'octroi des bourses, d'une part, et par l'augmentation du nombre des étudiants en situation difficile d'autre part.

**M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, a précisé que les effectifs de personnel enseignant étaient passés de 58.000 à 73.000 de 1990 à 1995, soit une

progression de 25 % en cinq ans. Il a souligné que le ministère prévoyait en 1996 la création de 450 emplois d'enseignants-chercheurs et 350 emplois d'agrégés.

S'agissant des non-enseignants, le projet de budget prévoit la création de 378 emplois dont 250 dans les universités et 10 dans les bibliothèques universitaires.

Le rapporteur spécial a ensuite souligné l'effort d'équipement résultant du plan «Universités 2000». En 1995 le schéma a en effet été réalisé à hauteur de 92 %, l'Etat ayant apporté une contribution de 13 milliards de francs et les collectivités territoriales une participation d'un montant du même ordre.

En conclusion, **M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, a formulé un certain nombre d'observations :

- sur la nécessité de disposer d'une information sur le coût global de l'étudiant en terme social dans le cadre de la réflexion sur le «statut social de l'étudiant» ;

- sur l'importance des schémas régionaux de l'enseignement supérieur qui devraient intégrer les prévisions d'évolution des effectifs d'étudiants et leur répartition par disciplines dans le dispositif de l'aménagement du territoire, ces schémas devant permettre de mieux articuler les programmes d'investissement de l'Etat et ceux des collectivités locales ;

- sur la nécessité de dresser un bilan des protocoles locaux conclus entre l'Etat et les collectivités locales dans le prolongement du schéma «Université 2000» ;

- sur l'indispensable effort à fournir pour la mise en sécurité et la rénovation de nombreuses installations universitaires vétustes, ces mesures devant pouvoir s'inscrire dans le cadre d'un véritable programme de rénovation du patrimoine immobilier universitaire ;

- sur la nécessité d'engager des études comparatives pour remédier aux inégalités les plus criantes en moyens de fonctionnement et en personnel entre les budgets des

établissements universitaires : à cet égard, il a rappelé que le ministre avait précisé que ces disparités pouvaient aller de un à cinq entre les universités les moins bien loties et les universités les plus riches ;

- sur l'indispensable amélioration de l'équipement des établissements d'enseignement supérieur en bibliothèques ;

- enfin, sur l'urgence de la mise en place d'une réforme des premiers cycles universitaires ; il a rappelé sur ce point que 28 % des effectifs quittaient actuellement ce premier cycle sans diplôme.

**M. Roland du Luart** a jugé indispensable une réflexion sur la réforme des premiers cycles universitaires.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, s'est interrogé sur la régionalisation de l'enseignement supérieur ainsi que sur les parts respectives de l'Etat et des collectivités locales dans le financement des universités.

**M. Jacques-Richard Delong** a plaidé pour un mécanisme de sélection à l'issue de la première année des premiers cycles universitaires comme en médecine, en pharmacie ou en chirurgie dentaire.

**M. François Trucy** a souhaité qu'un effort important soit consenti en faveur des universités les plus pauvres en moyens de fonctionnement et en personnel enseignant et non enseignant.

**M. Joël Bourdin** a souhaité que les futurs schémas directeurs de l'enseignement supérieur fassent apparaître les insuffisances et les disparités notamment en matière de sécurité et de qualification des personnels tant en milieu enseignant que non enseignant. Il s'est d'ailleurs ému du nombre insuffisant de « doctorants » dans les universités. Il a ensuite fait observer que les inscriptions dans certaines filières universitaires étaient souvent liées aux conditions d'accès dans les instituts universitaires de formation des maîtres. Il a enfin jugé indispensable que les

instituts universitaires de technologie accueillent à l'avenir davantage de bacheliers technologiques.

**M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles**, a insisté sur la nécessité de tenir compte de l'état d'esprit du monde étudiant. Il a aussi rappelé que de nombreux postes d'enseignants n'étaient «budgétisés» qu'un an après leur création : il a fait observer à cet égard que sur les 1.300 emplois d'enseignants «budgétisés» en 1996, 600 étaient d'ores et déjà pourvus.

En réponse aux intervenants, **M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, a notamment déclaré :

- que si les parts respectives de l'Etat et des collectivités locales concernant les opérations de construction étaient bien identifiées, il n'y avait pas d'étude globale sur les dépenses de maintenance des établissements, ni sur les aides sociales diverses accordées aux étudiants.

- que la régionalisation de l'enseignement supérieur ne lui paraissait pas souhaitable, dès lors que les régions ont déjà les lycées et la formation professionnelle dans leurs champs de compétence ; le rapporteur a plutôt plaidé pour plus de déconcentration et de «contractualisation» entre l'Etat, les régions, et les établissements ;

- que seules l'information et l'orientation pourraient régler le problème de l'échec dans les premiers cycles ;

- qu'une révision des paramètres d'encadrement et de moyens de fonctionnement des établissements ainsi qu'une politique de redéploiement des moyens sur quatre années devraient permettre d'atteindre l'objectif du ministère : faire en sorte que chaque université dispose de 85 % de sa dotation théorique ;

- enfin, que la création d'une grande filière technologique, du second degré à l'enseignement supérieur, serait seule en mesure de régler la situation des bacheliers professionnels.

Puis, sur la proposition de son rapporteur, **la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'enseignement supérieur.**

La commission a ensuite procédé, sur le **rapport de M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.**

Le rapporteur spécial a tout d'abord souligné la difficulté de retenir un indicateur pertinent pour mesurer l'évolution des dépenses publiques en faveur de l'agriculture. Il a relevé, à ce titre, la prise en compte des dispositions fiscales spécifiques ainsi que celle des concours à l'agriculture octroyés par les collectivités locales. En sens inverse, plusieurs dotations inscrites au budget du ministère de l'agriculture ne constituent pas, stricto sensu, des aides à l'activité agricole de production (enseignement agricole, subvention d'équilibre au BAPSA).

Il a ensuite décrit la dimension communautaire de la politique agricole qui se traduit par une certaine «renationalisation» des aides et par la mise en oeuvre de fonds de concours qui ne permettent pas une appréciation correcte des crédits consacrés à l'agriculture au moment de l'examen du projet de loi de finances.

Après avoir décrit les grandes masses du projet de budget pour 1996, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a analysé de manière détaillée les priorités retenues par le ministre de l'agriculture.** Il s'est interrogé sur la traduction budgétaire des mesures annoncées récemment lors de la signature de la «Charte d'installation», plus particulièrement en ce qui concerne le Fonds pour l'installation et le développement des initiatives locales (FIDIL).

Le rapporteur spécial a ensuite décrit l'évolution depuis 1994 des concours de l'Etat à la mise aux normes des bâtiments d'élevage, craignant que la dotation pour 1996 ne se révèle insuffisante, malgré les assurances prodiguées par le ministre de l'agriculture à la tribune de



l'Assemblée nationale. Après avoir retracé la mise en oeuvre du fonds de gestion de l'espace rural et jugé surévaluées les prévisions de recettes du Fonds forestier national, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a présenté plusieurs observations sur le budget de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.

Il a souhaité une simplification des circuits de gestion des aides à l'agriculture avant d'esquisser une problématique de la modernisation nécessaire de la fiscalité agricole. Il a par ailleurs regretté, malgré les observations antérieures de la commission des finances, que peu de progrès aient été enregistrés en matière de perception de la taxe de défrichement et de la taxe unique sur les produits forestiers. Il a, enfin, émis des réserves sur certaines annulations de crédits opérées par l'Assemblée nationale, plus particulièrement sur celles qui ont touché le Centre national pour l'amélioration des structures des entreprises agricoles (CNASEA).

En réponse à une question de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, le rapporteur spécial a précisé que l'objectif de la charte visant à installer 12.000 jeunes agriculteurs par an était un objectif à l'horizon 2005-2010 et que les retards constatés dans la mise aux normes des bâtiments d'élevage résultaient notamment de la difficulté à mettre en place des «guichets uniques» regroupant les contributions de tous les organismes financeurs.

Il a ensuite confirmé à **M. François Trucy**, qui s'inquiétait du projet de fusion entre les directions départementales de l'équipement et les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, que le dossier était loin d'être clos en raison des nombreuses difficultés d'application qui étaient apparues.

Un débat sur l'article 60 rattaché (frais de garderie versés par les communes forestières à l'Office national des forêts) s'est alors instauré, auquel ont pris part **MM. Jacques Delong, Roland du Luart et Philippe Marini**.

La commission a convenu de donner mandat au rapporteur spécial pour lui présenter un amendement tendant à modifier les taux de la contribution des communes forestières, compte tenu du vote de l'Assemblée nationale.

Le rapporteur spécial, après l'intervention de **M. Michel Mercier**, a estimé nécessaire un relèvement minimal de 1,5 centime de la redevance alimentant le Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE).

**M. Roland du Luart** a estimé qu'une augmentation de 2,5 centimes aurait été nécessaire. Il a également souligné vivement l'impossibilité de diminuer de 50 millions de francs les crédits de fonctionnement du CNASEA inscrits au chapitre 44-41 et proposé des solutions alternatives.

Sur la proposition de son rapporteur spécial, la commission a **décidé de demander au Sénat d'adopter les crédits du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation et réservé son vote sur l'article 60 rattaché.**

Puis, la commission a procédé à l'examen du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1996, sur le rapport de **M. Joël Bourdin**, rapporteur spécial.

**M. Joël Bourdin**, rapporteur spécial, a tout d'abord décrit les multiples modifications de l'assiette des cotisations sociales agricoles et du financement du BAPSA intervenues depuis 1990.

Il a ensuite porté à la connaissance de la commission les conclusions de trois rapports récents. Sur la parité de l'effort contributif des exploitants agricoles, le rapport établi par **M. Yannick Moreau**, Conseiller d'Etat, semblait indiquer l'existence d'une sous-parité, même si la méthodologie retenue pouvait prêter à contestation. Sur le financement des caisses de Mutualité sociale agricole (MSA), le rapport d'une mission d'inspection interministérielle mettait en évidence la nécessité de poursuivre les efforts de rationalisation entrepris et de renforcer la péréquation

entre les caisses. Le premier rapport au Parlement sur la Sécurité sociale de la Cour des Comptes dénonçait, quant à lui, l'opacité regrettable des règles de transferts entre les régimes sociaux.

Après avoir décrit l'évolution des dépenses et des recettes du BAPSA pour 1996, largement analogue à celle observée en 1995, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a regretté le niveau encore insuffisant des retraites agricoles, malgré les progrès considérables enregistrés depuis 1993. Il a souligné que les variations incessantes des relations entre le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et le BAPSA rendaient délicate l'interprétation du BAPSA 1996. Si le transfert au FSV des bonifications pour enfants était effectué, il en résulterait mathématiquement une baisse de 0,9 milliard de francs de recettes de compensation. Toutefois, la variation spontanée -en fonction du revenu agricole et de la conjoncture économique- du rendement des grandes ressources du budget annexe (cotisations, fraction de TVA, compensation), suffisait souvent à déplacer de plusieurs centaines de millions de francs l'équilibre du BAPSA.

Le rapporteur spécial s'est ensuite félicité des progrès constatés dans l'appréciation de l'assiette sociale des exploitants agricoles soumis à un régime forfaitaire d'imposition. En revanche, il a tenu à signaler que la présentation du BAPSA continuait de ne tenir compte ni des cotisations complémentaires (pourtant intégrées dans le calcul de la parité) ni de la contribution sociale généralisée (CSG) versées par les exploitants agricoles.

Sur le bénéfice de ces observations, la commission a suivi les conclusions de son rapporteur spécial et **décidé de demander au Sénat l'adoption du projet de budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1996.**

La commission a ensuite procédé à l'**examen des crédits de l'économie et des finances : services finan-**

**ciers, sur le rapport de M. Alain Richard, rapporteur spécial.**

Ayant rappelé que le budget des services financiers était représentatif des moyens du ministère de l'économie et des finances, le rapporteur spécial a indiqué qu'il regroupait une importante masse financière avec 45,8 milliards de francs et qu'il concernait l'un des premiers employeurs de l'Etat avec 177.830 agents, le nombre des emplois étant stabilisé.

Il a fait observer que le ministère traversait une période de mutation de ses activités marquée par la réorientation de l'activité des douanes et de la direction générale des impôts et déploré la régression des moyens consacrés à la consommation et aux associations de consommateurs en particulier.

Il a souligné que le budget des services financiers était, d'entre les budgets, le plus déformé en raison de la pratique constatée par la Cour des Comptes consistant à lui rattacher en cours d'exécution un montant très conséquent de fonds de concours. Il a alors souhaité qu'une initiative soit étudiée par la commission afin de trouver une solution à ce problème rappelant que le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale avait apporté une contribution intéressante lors des débats sur le budget des services financiers.

Il a alors évoqué les difficultés rencontrées par les services du ministère de l'économie et des finances :

- une action fiscale sous tension en raison du compartimentage excessif de nos dispositifs financiers ;
- une incertitude sur le degré d'efficacité des contrôles en matière de TVA intracommunautaire en raison, en particulier, d'un certain manque de coopération fiscale et de la multiplication des entreprises à faible durée de vie ;
- l'orientation du plan de charge de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dont les tâches nécessaires de contrôle

des marchés publics sont excessivement lourdes par rapport à celles de surveillance des comportements abusifs dans les relations commerciales privées.

Le rapporteur spécial a enfin exprimé sa satisfaction devant les progrès réalisés en matière d'expérimentation de techniques de recouvrement modernes, en particulier pour les créances non fiscales des collectivités et établissements publics locaux et devant la mobilisation des services de la comptabilité publique au service de l'amélioration de la gestion comptable des collectivités locales.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a alors indiqué qu'il s'associait à la démarche du rapporteur spécial, consistant à rechercher les voies d'une solution aux problèmes posés par le rattachement des fonds de concours. Il a rappelé que la commission des finances du Sénat avait souhaité qu'une clarification intervienne sur ce point, non seulement à l'endroit des services financiers, mais aussi pour l'ensemble des ministères.

Le rapporteur spécial s'en étant remis à la sagesse de la commission, celle-ci a décidé de **demander au Sénat d'adopter le projet de budget des services financiers**.

Au cours d'une troisième séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. François Trucy, secrétaire et enfin de M. Jean Cluzel, vice-président, la commission a, tout d'abord, procédé à l'audition conjointe de **M. Hervé de Charette, ministre des affaires étrangères**, et de **M. Jacques Godfrain, ministre délégué à la coopération**.

**M. Hervé de Charette, ministre des affaires étrangères**, a tout d'abord exposé les grandes lignes du projet de budget de son département ministériel pour 1996.

Il a indiqué qu'initialement reconduits en francs constants, les crédits avaient été réduits à l'issue du vote

de l'Assemblée nationale à hauteur de 115 millions de francs.

Evoquant le contexte budgétairement très tendu de préparation de la loi de finances pour 1996, il a jugé normal que le ministère des affaires étrangères apporte sa contribution au redressement des comptes publics. Il a toutefois indiqué que cette contribution avait contraint de privilégier les moyens de fonctionnement par rapport aux moyens d'intervention.

Il a précisé que les dépenses de fonctionnement devaient initialement s'accroître de 2,2 %, les dépenses d'intervention devant décliner de 2,6 %, mais qu'après passage devant l'Assemblée nationale les évolutions respectives de chacune de ces deux catégories de dépenses devraient être de + 1,88 % et - 3,74 %.

Il a justifié la priorité donnée aux moyens de fonctionnement par la nécessité de maintenir le réseau à l'étranger afin d'assurer la présence de la France.

Commentant l'évolution des différents moyens de fonctionnement, il a observé que la progression spontanée des dépenses de personnel avait imposé de réduire le nombre des personnels de 80 en rappelant le programme à moyen terme de réduction des effectifs compensée par la restitution d'un pourcentage des économies ainsi réalisées et que les dotations d'investissement étaient juste suffisantes.

Evoquant les crédits d'intervention, il a indiqué que les crédits de coopération culturelle, scientifique et technique baissaient de 4,6 %, que les contributions volontaires aux organisations internationales seraient réduites, mais que le soutien à l'audiovisuel extérieur et aux bourses était épargné.

Il a conclu son propos en estimant que le projet de budget pour 1996 était adapté aux contraintes du moment.

**M. Jacques Godfrain, ministre délégué chargé de la coopération,** a ensuite présenté l'évolution des crédits de son département ministériel, en précisant que les

moyens de paiement diminuaient de 5,4 % par rapport au budget voté de 1995 mais de 2,6 % seulement par rapport à la loi de finances rectificative de l'été dernier. Après avoir rappelé que la France préconisait un effort de rigueur budgétaire vis à vis de ses partenaires bénéficiaires de l'aide au développement, il a considéré comme logique qu'elle fasse elle aussi preuve d'un souci de maîtrise des finances publiques. Il a, par ailleurs, indiqué que l'Assemblée nationale avait réduit les crédits de 48 millions de francs, montant très inférieur aux économies de 175 millions de francs envisagées dans un premier temps par les députés.

Evoquant l'augmentation de 8 % des autorisations de programme, il a estimé qu'elle traduisait la réelle volonté du gouvernement de poursuivre son effort d'aide au développement.

Il a ensuite détaillé l'évolution des crédits affectés aux principales actions du ministère en précisant que celle-ci était à la fois supérieure à ce qu'aurait donné la stricte application des normes de cadrage du ministère du budget, et inférieure à l'évolution des dotations des autres ministères, les crédits de la coopération ayant fait l'objet d'une rigueur particulière.

Après avoir commenté la légère augmentation des crédits du titre III, dans un contexte de réduction de 1,5 % des effectifs, il a précisé que la réduction de 4 % des crédits du titre IV résultait de la poursuite de la déflation des effectifs de coopérants civils. Les crédits de coopération militaire étaient en revanche maintenus et les dotations consacrées aux organisations non gouvernementales et à la coopération décentralisée progressaient fortement.

Enfin, s'agissant des crédits du titre VI relatifs à l'aide aux projets de développement, il a indiqué que la dotation du Fonds d'aide et de coopération était maintenue à 1,3 milliard de francs et que, dans un souci de cohérence, les dotations destinées aux dons-projets de la caisse française de développement seraient désormais regroupés sur

le budget de la coopération alors qu'une partie d'entre eux étaient jusqu'à présent inscrits au budget des charges communes.

Un large débat s'est alors ouvert au cours duquel **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a souhaité interrogé le ministre des affaires étrangères sur l'impact concret des réductions de crédits votées par l'Assemblée nationale et sur l'efficacité de notre action dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Puis **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a exprimé sa désapprobation face à la pratique des annulations, en cours d'année, de crédits destinées à financer nos contributions volontaires à des organisations internationales en rappelant qu'elles nuisaient à l'image de notre pays comme l'attestait l'éviction du représentant français du comité économique de l'ONU.

Pour illustrer son propos, il a cité les cas de l'UNICEF avec 7 millions de francs versés, contre 55 millions initialement prévus, du programme des Nations Unies pour le développement, avec 100 millions versés, contre 245 millions initialement prévus et du programme de lutte contre le SIDA qui, annoncé lors du Sommet de Paris, n'avait fait l'objet d'aucun versement en 1995.

Il s'est alors demandé si la France avait encore les moyens de ses ambitions et s'il n'était pas temps en particulier de réorienter géographiquement nos interventions. Il a souhaité vérifier s'il était bien vrai que nous versions plus pour le Togo que pour l'ensemble de l'Asie du Sud-Est et plus pour le Cap Vert que pour l'Inde.

Il a alors souhaité une réorientation de nos moyens vers les pays d'Europe centrale et orientale et ceux de l'Asie du Sud-Est et s'est demandé qu'elle était la qualité de la coordination entre le ministère des affaires étrangères et les services du Trésor.

En réponse aux deux intervenants, **M. Hervé de Charette, ministre des affaires étrangères**, a d'abord précisé l'impact des réductions de crédits votées par l'Assem-



blée en rappelant qu'elles portaient surtout sur le niveau des contributions volontaires de la France (- 65 millions de francs), sur l'action culturelle et l'aide au développement et, marginalement, sur ses dépenses de fonctionnement courant.

Puis, reconnaissant que le niveau des interventions de la France dans les pays d'Europe centrale et orientale n'était peut être pas suffisant, il a estimé que cette situation provenait des orientations générales de nos entreprises de coopération.

Il a alors jugé que le niveau des contributions volontaires pour 1996 n'était pas si défavorable que l'avait jugé le rapporteur spécial puisqu'elles s'élèveraient à 405 millions de francs, contre 239 millions de francs réellement disponible en 1995 et a rappelé que les subventions au Centre international pour l'enfance s'élèveraient cette année à 21 millions de francs et celles versées à l'UNICEF à 14 millions de francs.

Il a enfin jugé souhaitable qu'intervienne un redéploiement de nos moyens vers l'Asie du Sud-Est qu'il a qualifiée de «nouvelle frontière de notre diplomatie» et les pays d'Europe centrale et orientale.

Puis **M. Michel Charasse, rapporteur spécial des crédits de la coopération**, a interrogé **M. Jacques Godfrain, ministre délégué chargé de la coopération**, sur les annulations de crédits prévues par le collectif budgétaire de fin d'année, sur les conséquences de l'élargissement du champ du ministère ainsi que sur les mesures envisagées pour relancer l'investissement privé en Afrique et pour renforcer l'état de droit.

**Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères et de la défense, pour les crédits de la coopération**, a interrogé le ministre délégué sur la situation des établissements français à l'étranger et sur le maintien de la présence militaire française à Djibouti.

En réponse, **M. Jacques Godfrain, ministre délégué**, a précisé que le collectif budgétaire de fin d'année prévoyait une annulation de crédits de 346 millions de francs portant essentiellement sur le titre IV (- 145 millions de francs) et sur le titre VI (- 200 millions de francs). S'agissant de l'extension du champ d'intervention du ministère, elle se traduirait dès 1996 par un transfert de 150 millions de francs en provenance du ministère des affaires étrangères, le Fonds d'aide et de coopération (FAC) restant l'instrument privilégié de l'aide aux pays africains.

Le ministre délégué a ensuite considéré que son ministère devait jouer un rôle majeur dans l'incitation à l'investissement privé en Afrique et il a rappelé l'importance, dans cette perspective, de la mise en place d'un cadre juridique stable dans ces pays.

Il a également évoqué le rôle que devaient jouer les élus français en tant qu'observateurs des processus électoraux dans les pays en développement, estimant que ceux-ci étaient plus qualifiés que certaines associations.

Il a indiqué que toute mesure intéressant Djibouti tiendrait compte de l'impact considérable de la présence militaire française sur le PIB de cet état.

Il a enfin rappelé que les crédits concernant le réseau scolaire français à l'étranger seraient accrus en 1996, notamment en ce qui concernait les bourses et les crédits d'investissement qui seraient orientés vers des travaux de sécurité dans les établissements.

**M. Philippe Marini** a déploré l'insuffisante coordination de nos services à l'étranger et a souhaité un renforcement du rôle des chefs de missions diplomatiques.

**M. François Trucy** s'est interrogé sur les retombées pour la France des efforts qu'elle consentait dans le cadre des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Il a en outre demandé au ministre s'il était favorable à ce que les groupes d'amitié parlementaires jouent un rôle accru dans les relations économiques avec les pays étrangers.

**M. Jean-Pierre Masseret** a demandé au ministre de préciser la position du gouvernement sur l'évolution du Conseil d'Europe et de l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

**M. Joël Bourdin** a considéré que les crédits de l'enseignement français à l'étranger étaient encore insuffisants, notamment en ce qui concernait les bourses, ce qui contraignait certains parents à renoncer à scolariser leurs enfants dans des établissements français.

En réponse à ces intervenants, **M. Hervé de Charette, ministre des affaires étrangères**, a apporté les indications suivantes :

- le dispositif d'action extérieure de la France est trop complexe mais un progrès important a d'ores et déjà été réalisé avec le rapprochement entre le ministère des affaires étrangères et celui de la coopération. Il a ensuite rappelé le rôle de l'ambassadeur en tant que chef de tous les services extérieurs de l'Etat à l'étranger ;

- le gouvernement français a soutenu l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe ; s'agissant de l'UEO, il soutient une voie moyenne entre le statu quo et l'intégration à l'Union européenne. Si cette seconde solution devait constituer un objectif à terme, elle n'était pas réalisable à l'heure actuelle. L'UEO devait travailler au service de l'Union européenne avec l'OTAN et elle devrait dans l'avenir constituer l'expression d'une solidarité militaire européenne au sein de l'alliance atlantique ;

- les crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger avaient été fortement augmentés ces dernières années, notamment en matière de bourses, celles-ci étant passées de 12.000 en 1993 à 16.000 en 1995 ;

- dans le cadre des opérations de maintien de la paix, l'ONU verse une contribution forfaitaire à la France, le reste à verser s'élevant actuellement à plus d'un milliard de francs ;

- les pays étrangers sont très demandeurs de relations avec la France et les groupes d'amitié parlementaires peuvent être, dans ce domaine, très utiles, le ministère des affaires étrangères étant disposé à leur accorder son appui.

Puis, la commission a examiné le **rapport de M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, sur les crédits du ministère des affaires étrangères pour 1996.**

Le rapporteur spécial a indiqué qu'après le débat intervenu à l'Assemblée nationale, les moyens du ministère qui devaient fléchir de 0,26 % dans le projet initial verraient leur diminution accrue : -1 % environ par rapport à la dotation initiale pour 1995.

Il a rappelé que la part du ministère des affaires étrangères dans l'ensemble des moyens consacrés par la France à l'action extérieure était modeste. Les 15 milliards de francs qu'il gère devant être comparés avec les 14 milliards de francs à la disposition du Trésor et, en tenant compte des versements à l'Union européenne, avec les 57 milliards de francs consacrés au total à notre action extérieure.

Evoquant les crédits d'investissement, il les a jugés insuffisants étant donné la nécessité d'achever quelques grands projets comme la construction de la résidence de Berlin et la rénovation, hautement symbolique, de la résidence des Pins à Beyrouth et d'améliorer les infrastructures du centre des visas de Nantes qui est la plus grande mairie de France.

S'agissant des moyens attribués à l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, il en a rappelé la relative modestie tout en déplorant que, pour des raisons administratives essentiellement, une meilleure coordination avec les autres moyens de l'action culturelle extérieure ne soit pas entreprise.

Il a apprécié que les efforts consacrés à l'action audiovisuelle extérieure trouvent une traduction dans le projet

de budget tout en regrettant que la diminution des crédits versés à Radio France Internationale vienne compromettre l'installation, pourtant programmée, du réémetteur de Thaïlande.

Il a également déploré que l'action audiovisuelle à destination du Maghreb ait été hypothéquée par le comportement quelque peu prédateur des autorités tunisiennes dans le domaine de la diffusion des programmes et par la mauvaise couverture du Maroc.

Puis, évoquant la conclusion d'un accord entre TF1 et France Télévision rendue publique le matin même, il a souhaité que **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial des crédits de l'audiovisuel**, en présente les termes à la commission.

**M. Jean Cluzel** a alors exprimé sa satisfaction devant l'initiative conjointe des présidents des deux sociétés citées qui devrait permettre de regrouper leurs moyens afin de proposer un «bouquet de programmes» sur le satellite Eutelsat, et ainsi d'affronter dans de meilleures conditions la concurrence des grands opérateurs étrangers.

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a repris la parole pour se féliciter du développement de la présence audiovisuelle française aux Etats-Unis.

Il est, enfin, passé à la question du niveau de nos contributions volontaires aux organisations internationales.

A ce sujet, il a vivement déploré les orientations choisies en rappelant que le taux de retour de la France au titre de ses contributions était souvent excellent avec, en particulier, plus de 200 % et 100 % pour l'UNICEF et le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) respectivement.

Ayant jugé que la diminution de nos contributions volontaires était de nature à nuire à l'image de la France, il s'est demandé si notre pays ne commettait pas dans ce domaine une grave erreur stratégique en rappelant que

l'action extérieure de la Communauté à laquelle nous contribuons tant profite essentiellement à l'Allemagne et qu'alors que nous finançons les infrastructures et le personnel des organisations onusiennes sises aux États-Unis, ceux-ci s'abstiennent de s'acquitter de leurs contributions obligatoires, reportant ainsi la charge sur nous pour mieux soutenir leurs intérêts à travers une participation plus soutenue à des programmes facultatifs.

Déclarant qu'à titre personnel il ne voterait pas le projet de budget des affaires étrangères pour 1996 et s'en étant remis à la sagesse de la commission, celle-ci a décidé de **proposer au Sénat d'adopter le projet de budget du ministère des affaires étrangères qui lui était soumis.**

La commission a ensuite procédé à l'**examen des crédits de la coopération sur le rapport de M. Michel Charasse, rapporteur spécial.**

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial,** a tout d'abord présenté l'évolution générale des crédits de la coopération qui diminuent de 5,4 % par rapport à 1995, en moyens de paiement et s'élèvent à 7.332 millions de francs. Il a précisé que les députés avaient adopté une réduction supplémentaire de 48 millions de francs, portant ainsi le recul des crédits du ministère à 6 %. Il a également indiqué que les autorisations de programme progressaient, quant à elles, de 8 % et se montaient à 2.837 millions de francs.

Il a indiqué que les crédits du titre III, représentant environ 1 milliard de francs, évolueraient peu en 1996 en raison de la stabilisation des dépenses de rémunération et des crédits affectés aux moyens de fonctionnement de l'administration centrale, des services extérieurs et de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Le rapporteur spécial a ensuite rappelé que les crédits d'intervention inscrits au titre IV constituaient le coeur des moyens financiers du ministère.

Les crédits de coopération civile, qui représentent 2,4 milliards de francs, diminuent de plus de 9 % en raison de la poursuite de la déflation des effectifs de coopérants qui portera en 1996 sur 294 postes, soit 7,5 % des effectifs.

Les crédits de la coopération militaire, après plusieurs années de baisse, se stabilisent à 776 millions de francs, les effectifs étant maintenus et un effort particulier étant consacré à l'accentuation de la formation en France de stagiaires étrangers.

Les aides budgétaires directes aux Etats progressent de 3 % et s'élèvent à 1.033 millions de francs. En réalité, les crédits destinés aux concours financiers d'ajustement structurel aux pays les moins avancés diminuent, en raison des perspectives plus favorables sur la situation financière de ces pays. En revanche, une dotation supplémentaire est prévue au titre des bénéficiaires de prêts d'ajustement structurel accordés aux pays à revenu intermédiaire.

Le rapporteur spécial a ensuite abordé les subventions du titre VI qui représentent 2.100 millions de francs et sont consacrées au financement de projets de financement.

Il a précisé que la part de ces crédits gérée directement par le ministère de la coopération, après délibération du comité directeur du fonds d'aide et de coopération, restait stable à 1.323 millions de francs.

En revanche, la part des crédits qui était déléguée à la Caisse française de développement, soit 708 millions de francs de crédits de paiement et 1.300 millions de francs d'autorisations de programme, diminue nettement si l'on considère que le budget de la coopération regroupera en 1996 la dotation jusqu'alors inscrite à ce titre au budget des charges communes. Cette diminution est destinée, selon le ministère de la coopération, à résorber un excédent de trésorerie provoqué par le décalage entre les crédits ouverts et le rythme de mise en place des projets.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a ensuite souhaité rappeler le contexte entourant les actions du

ministère de la coopération. Il a estimé qu'après la dévaluation du franc CFA et grâce à la mise en oeuvre de réformes souvent douloureuses, la croissance était revenue en Afrique subsaharienne. Il a considéré que l'aide publique au développement était plus nécessaire que jamais et s'est inquiété des menaces de réduction qui se faisaient jour dans la plupart des pays industrialisés.

Il a ensuite évoqué les perspectives de réforme de l'aide française au développement en vue d'établir une plus grande cohérence politique et une meilleure coordination des actions. Il a rappelé le rôle joué par le ministère de la coopération, interlocuteur des pays du champ et maître d'oeuvre de projets de développement et il a souhaité que ce rôle soit préservé.

En conclusion, le rapporteur spécial a considéré que le projet de budget pour 1996 se situait dans la ligne des budgets précédents et a souhaité que l'aide aux projets de développement, priorité de la politique de coopération, soit préservée.

Il a rappelé que le budget de la coopération avait diminué de 10 % en 4 ans et que, à ce titre, il avait participé aux efforts d'économie. Considérant que cette diminution n'avait pas remis en cause l'efficacité de notre aide, il a toutefois souhaité que celle-ci soit traitée, sur le plan budgétaire, avec le souci de préserver l'influence et la crédibilité de la France.

Le rapporteur spécial s'en étant remis à la sagesse, la commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la coopération.

Enfin, la commission a procédé à désigné comme candidats pour représenter le Sénat :

- M. Joël Bourdin pour le conseil de surveillance du Centre national des Caisses d'Epargne ;

- M. Hubert Haenel pour le conseil supérieur de l'administration pénitentiaire ;



- **M. Roland du Luart** pour le conseil d'administration de l'établissement public «Autoroutes de France».

**Vendredi 17 novembre 1995 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** La commission a, tout d'abord, procédé à l'examen des crédits des charges communes pour 1996 et à l'article 65 rattaché, sur le rapport de M. Claude Belot, rapporteur spécial.

**M. Claude Belot, rapporteur spécial,** a indiqué, en premier lieu, que le budget de charges communes pour 1996 s'élevait à 622 milliards de francs, en augmentation de 10,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995, et de 3,4 % par rapport à la loi de finances rectificative du 4 août 1995.

Il a précisé que les crédits des charges communes pouvaient être regroupés en trois grandes masses : la charge de la dette, soit 243,3 milliards de francs ; les remboursements et dégrèvements d'impôts, soit également 243 milliards de francs ; et les autres crédits, principalement des charges de personnel et des interventions économiques et sociales, à hauteur de 134 milliards de francs.

S'agissant de la charge de la dette, **M. Claude Belot, rapporteur spécial,** a rappelé qu'elle constituait le deuxième budget de l'Etat, après l'éducation nationale et avant la défense, et qu'elle représentait 80 % du produit de l'impôt sur le revenu, ou encore 54 % du budget des interventions publiques de l'Etat.

Il a insisté sur la progression toujours importante de la charge de la dette en 1996 (+ 8,2 % par rapport au collectif), estimant qu'il s'agissait de la contrainte majeure du Gouvernement pour la construction de son budget. Il a indiqué que pour réduire le déficit budgétaire à pression fiscale constante, il faudrait réduire les dépenses du budget de l'Etat autres que la charge de la dette, afin de compenser la progression inéluctable de cette dernière. Il a ajouté que si l'on souhaitait stabiliser la part de la dette

publique au sein du PIB, soit actuellement 51,2 %, l'effort à accomplir était immense puisqu'il faudrait réaliser plus de 100 milliards d'économie sur les dépenses.

**M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a précisé que l'encours de la dette publique était de 3.200 milliards à la fin de 1995, mais que son poids relatif par rapport au PIB plaçait la France en bonne position parmi les pays de l'Union européenne.

Puis le rapporteur spécial a évoqué les autres crédits des charges communes, indiquant d'abord que les dépenses affectées aux pouvoirs publics, et notamment les dotations de l'Assemblée nationale et du Sénat, augmentaient de 6 %.

Il a indiqué que les crédits de l'action économique progressaient de 25 %, principalement du fait de la hausse des mesures en faveur de l'emploi qui atteignaient 38,8 milliards de francs. Il a souligné que ces crédits représentaient 40 % des dépenses budgétaires pour l'emploi et qu'ils étaient essentiellement destinés au financement de l'allègement des cotisations sociales à la charge des entreprises pour les bas salaires.

S'agissant de l'action sociale, soit 10,8 milliards de francs, le rapporteur spécial a évoqué la hausse de 4 % des crédits destinés à l'indemnisation et aux retraites des rapatriés, ainsi que l'inscription de 450 millions de francs pour l'indemnisation des personnes contaminées par le virus du SIDA.

Parmi les dépenses administratives, **M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a souligné la forte hausse de certaines charges de personnel, notamment au titre des pensions et des prestations et versements obligatoires payés par l'Etat (+ 3,28 milliards de francs). Il a également souligné la création d'un chapitre doté de 615 millions de francs au titre du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) prévu par la loi Pasqua et le maintien à 526,5 millions de francs des crédits destinés au financement des partis politiques.

Enfin, il a évoqué la baisse de 24 % des crédits de l'action internationale, due à la diminution des crédits d'aide publique au développement.

**M. Philippe Marini** a souhaité avoir confirmation du fait que la hausse des dotations aux Assemblées parlementaires comprenait la création d'un poste de troisième assistant.

**M. Jacques Oudin** s'est interrogé sur la possibilité de cantonner la dette de l'Etat à l'image de ce qui devrait être fait pour la dette de la sécurité sociale. Il a également souhaité savoir quelles seraient les conséquences d'une baisse des taux d'intérêt pour le financement de la dette.

**M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a rappelé que seules les charges d'intérêt de la dette étaient inscrites dans le budget de l'Etat et que, depuis toujours, l'Etat ne se préoccupait pas du remboursement du capital, accumulant simplement cet endettement. Toutefois, il a rappelé que le stock de la dette n'était pas très élevé en France par rapport à celui de nos partenaires européens.

Enfin, il a souligné l'effet considérable que pourrait avoir une baisse des taux d'intérêt sur la charge de la dette. C'est pourquoi il s'est félicité de la récente baisse des taux d'intérêt.

A l'issue de ce débat, la commission des finances a **décidé de demander au Sénat d'adopter les crédits des charges communes pour 1996** ainsi que l'article 65 rattaché (majoration des rentes viagères).

La commission a ensuite procédé à l'**examen des crédits de l'intégration**, sur le rapport de **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a rappelé que le budget de l'intégration progressait de manière considérable, puisque ses crédits augmentaient de 19,3 % en 1996 et dépassaient les 30 milliards de francs, le revenu minimum d'insertion mobilisant à lui seul 23 milliards.

Après avoir précisé que plusieurs postes de dépenses d'action sociale étaient en voie d'extinction, **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a insisté sur le maintien des dépenses en faveur de l'insertion des étrangers à hauteur de 194 millions de francs, la progression de 35 millions de francs de la dotation du service national des objectifs de conscience, l'augmentation de 0,5 % des crédits consacrés à la formation des travailleurs sociaux, et le passage de 35,5 à 50 millions de francs de la dotation de l'action sociale contre la toxicomanie.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a ensuite souligné le poids des dépenses d'aide sociale obligatoire -4,052 milliards de francs- au sein desquelles les crédits d'aide médicale et les crédits d'aide sociale restaient fixés respectivement à 690,6 millions de francs et 320,8 millions de francs, alors que les dépenses de tutelle et curatelle augmentaient de 16,7 %, pour atteindre 370 millions de francs. Les dépenses des centres d'hébergement et de réadaptation sociale, en progression de 92,8 millions de francs s'établiraient pour leur part à 2,22 millions de francs, ce qui permettrait de financer 500 places nouvelles, et, les crédits des centres pour demandeurs d'asile progresseraient de 23,3 millions de francs et atteindraient 287,4 millions de francs, autorisant une augmentation de 300 places.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a ensuite présenté les crédits des programmes d'intégration et de lutte contre l'exclusion. Les moyens de l'urgence sociale passant de 564,2 millions de francs à 698 millions de francs, les programmes pour les jeunes sont dotés de 250 millions de francs. Il a également évoqué l'augmentation des crédits des entreprises d'insertion, qui passent de 116,3 à 134,3 millions de francs.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a ensuite présenté les crédits consacrés au revenu minimum d'insertion.

En 1996, les crédits consacrés au revenu minimum d'insertion augmenteront de plus de 19 %, par rapport au budget initial de 1995, et atteindront 23 milliards de francs du fait de l'augmentation prévisible du nombre d'allocataires et de la revalorisation du revenu minimum

Depuis l'institution du revenu minimum d'insertion par la loi du 1er décembre 1988, les crédits ont connu une croissance continue, régulièrement alimentée par les lois de finances rectificatives.

Aux dépenses d'allocations s'ajoutent les dépenses induites pour l'Etat, les dépenses obligatoires des départements, soit 20 % des dépenses d'allocation, et la prise en charge de l'aide médicale et de l'assurance personnelle des allocataires : au total, 32,8 milliards de francs auront été consacrés au revenu minimum d'insertion en 1994.

Cette croissance correspond à une augmentation accélérée du nombre de bénéficiaires jusqu'en 1993.

En 1994, l'augmentation, encore forte, s'était pourtant ralentie de quatre points (+ 14,1 %) -avec 908.000 allocataires au 31 décembre 1994-. En 1995, elle devrait encore se ralentir d'un point pour s'élever à 13 %.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a ensuite analysé l'évolution du profil des bénéficiaires.

L'enquête effectuée par l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances au début de l'année 1995 fait état d'un net rajeunissement, avec une montée de la tranche d'âge 26-29 ans, d'une régression des bénéficiaires isolés, surtout les femmes seules et les familles «monoparentales», d'une meilleure insertion sociale avec des revenus extérieurs plus fréquents, d'une moindre proportion de «sans domicile fixe» et d'un accroissement du niveau de formation et de qualification.

Le revenu minimum d'insertion n'est donc plus une prestation réservée au «quart-monde» traditionnel, mais

devient un moyen de survie pour des populations affaiblies par la crise.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a ensuite estimé que l'ensemble des observateurs et gestionnaires jugeait que le revenu minimum d'insertion était un dispositif aujourd'hui trop complexe, deux phénomènes persistants illustrant cette complexité.

Tout d'abord, le retard de consommation des crédits d'insertion des départements remet en question le copilotage par l'Etat et par le département.

L'obligation, pour les départements, de consacrer 20 % des sommes versées l'année précédente par l'Etat à l'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion est très inégalement assurée, même si le taux de consommation des crédits augmente globalement. En 1995, à la contribution obligatoire de 3.330 millions de francs s'ajoutent encore 1.580 millions de francs de reports. Plus d'une vingtaine de départements de métropole ne consomment pas 90 % de l'obligation légale annuelle. Il apparaît notamment que la liberté d'utilisation laissée à ces crédits par les préfets est nettement insuffisante.

Par ailleurs, le faible taux de signature de contrats d'insertion remet en cause l'esprit même de «donnant-donnant» du dispositif. Ce taux stagne autour de 40 % des bénéficiaires -encore les contrats recouvrent-ils souvent des actions qui n'ont rien à voir avec l'insertion professionnelle : accès aux soins, alphabétisation... Il semble bien que l'obligation généralisée du contrat d'insertion, qui n'a pas freiné dans les faits la progression du nombre de bénéficiaires, soit irréaliste en tant qu'elle s'adresse à des publics trop différents. Elle est d'ailleurs très diversement assurée selon les départements : l'écart entre la moyenne des «dix premiers» et des «dix derniers» pour l'insertion professionnelle va de 1 à 6.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a ensuite présenté ses observations sur le budget de l'intégration.

En premier lieu, le budget de l'intégration en 1996 reflète plusieurs aspects de la fracture sociale : montée de l'objection de conscience, de la toxicomanie, des personnes sans domicile fixe, des prescriptions de tutelle ou curatelle pour répondre à des situations de détresse qui ne sont plus prises en compte par les liens familiaux.

Face à ces problèmes parfois vitaux, le budget de l'intégration apporte des moyens supplémentaires, sans toutefois changer de dimension : ainsi la mise à niveau des centres d'hébergement et de réadaptation sociale s'effectue de manière très progressive, les moyens de formation des travailleurs sociaux augmentant de 0,5 % et les fonds d'aide aux jeunes en difficulté progressant en tout de 60 millions de francs.

La politique de l'intégration se trouve confrontée de toute évidence à un problème d'instruments : ainsi, la participation départementale aux fonds d'aide aux jeunes n'est en fait pas toujours assurée ; l'aide aux entreprises d'insertion se révèle très onéreuse : 76.000 francs par emploi pour une efficacité très sujette à caution...

Ce double problème d'aggravation des phénomènes et d'inadéquation des instruments apparaît de la façon la plus claire à travers le revenu minimum d'insertion.

La deuxième observation de **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a porté sur la nécessaire réforme du revenu minimum d'insertion.

Le rapporteur spécial a estimé indispensable que la réforme annoncée par le Gouvernement réponde à cinq impératifs.

Il faut d'abord mieux contrôler le dispositif. La question récurrente du contrôle du revenu minimum d'insertion semble en passe d'être -au moins partiellement- résolue, avec le recouplement des fichiers.

Aucune précision n'a été fournie par le Gouvernement sur le chiffre de 472 millions de francs d'économies attendues, toutefois la mesure va évidemment dans le bon sens,

le montant des indus et non pas des fraudes, étant estimé à 2 milliards de francs par an et ne donnant lieu qu'à des recouvrements partiels.

Afin d'affiner encore le contrôle du revenu minimum d'insertion, le rapporteur spécial a préconisé de renforcer très sérieusement les équipes de contrôle de la caisse nationale d'allocations familiales -aujourd'hui constituée de 600 agents pour l'ensemble des prestations servies-, davantage dans un souci de moralisation du système que dans l'objectif d'en diminuer les coûts, les économies à attendre ne devant pas dépasser 3 à 5 % de l'allocation.

Le deuxième impératif est de mettre fin à l'irresponsabilité. Le «copilotage» par l'Etat et le département, le dispositif compliqué des comités départementaux, sans pouvoir de décision, et des commissions locales d'insertion, instances collectives chargées de statuer sur des cas individuels, ont institué une déresponsabilisation générale des acteurs.

Une solution serait d'instituer une véritable convention entre l'Etat et le département, proposant des mesures concrètes d'insertion, qui se substituerait aux programmes départementaux d'insertion dont le contenu est souvent purement formel.

En troisième lieu, la réforme du revenu minimum d'insertion devrait permettre de sortir de l'assistanat.

Ainsi, en cas d'incapacité à se réinsérer socialement ou professionnellement, le bénéficiaire du revenu minimum d'insertion devrait au moins se voir imposer quelques heures hebdomadaires d'un travail d'utilité sociale.

En quatrième lieu, il est impératif aujourd'hui de diversifier le traitement social.

Certaines catégories devraient être prises en charge par d'autres dispositifs que le revenu minimum d'insertion : les plus de 60 ans par le minimum vieillesse, les plus «désocialisés» par une aide sociale classique.



Enfin, il faudrait créer une véritable chaîne de l'insertion. Actuellement, le «20 %» des départements est souvent dirigé vers des dépenses de structures des divers organismes s'occupant d'insertion alors qu'il conviendrait de se préoccuper des publics à réinsérer, plutôt que d'entretenir les structures et les gens qui sont censés s'en occuper.

C'est en fait une chaîne de la réinsertion sociale, menant vers l'insertion professionnelle, qui devrait être instituée :

- l'accès au service public de l'emploi des demandeurs de contrats devrait être systématisé, la mesure la plus facile d'accès devant être le contrat d'utilité sociale ;

- au-delà des priorités données aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion par certaines mesures, des pistes nouvelles devraient être explorées : ainsi les crédits d'insertion pourraient très utilement être affectés aux dépenses d'encadrement dans les entreprises, en instituant un véritable parrainage, tel qu'il existe dans les dispositifs pour les jeunes. Un tel encadrement permettrait d'amener les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion jusqu'aux mesures pour les chômeurs de longue durée telles que le contrat initiative emploi.

Un débat s'est alors instauré au cours duquel sont intervenus **MM. Paul Loridant, Jacques Oudin et Claude Belot**. En réponse aux intervenants, **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, est convenu de la nécessité pour les maires et les présidents de conseils généraux de pouvoir connaître l'identité des demandeurs du revenu minimum, afin de contribuer plus efficacement à leur insertion.

Le rapporteur spécial a partagé l'opinion de M. Jacques Oudin, selon laquelle les travailleurs sociaux devraient enfin pouvoir bénéficier d'une formation aux réalités économiques.

Enfin, répondant à **M. Alain Lambert, rapporteur général**, le rapporteur spécial a estimé devoir se faire

l'écho, au nom du Sénat, de la nécessité de donner les moyens aux maires de participer efficacement à l'insertion des bénéficiaires du revenu minimum.

**La commission a ensuite décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits de l'intégration.**

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits du budget de la ville, sur le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur spécial.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a rappelé qu'en 1996, les crédits du budget de la ville diminuaient de 5 % et s'établissaient à 823,5 millions de francs.

Ce budget ne rassemble qu'une partie des dépenses pour la ville dans la mesure où l'ensemble des crédits consacrés à la politique des villes dans le budget de l'Etat devrait atteindre 8,843 milliards de francs en 1996.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, s'est félicité de la légère réduction des moyens de fonctionnement de la délégation interministérielle à la ville et il a rappelé que les crédits des «projets de service public de quartier» finançant des dépenses de matériel et de fonctionnement des services publics installés dans des quartiers difficiles diminuaient de 4 millions de francs pour s'établir à 101 millions de francs, à titre de contribution à l'effort d'économie de l'Etat.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, s'est également félicité de la légère diminution du soutien aux initiatives locales concourant à la mise en oeuvre de la politique de la ville, ces crédits ayant pour objet de permettre un soutien financier aux associations de quartiers les plus récentes, et de la baisse des crédits du «partenariat national» de 15 à 11 millions de francs, cette ligne budgétaire servant à conclure avec les grandes structures associatives des conventions de partenariat.

Le rapporteur spécial a souligné que les moyens destinés à la prévention de la délinquance étaient sérieusement augmentés ; les opérations «ville-vie-vacances» -qui rem-

placent les opérations «prévention été» depuis l'été 1995- disposent ainsi de moyens plus de deux fois supérieurs à ceux du budget initial de 1995 puisqu'ils passent de 20 à 46 millions de francs.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial** a ensuite estimé que le financement des différents contrats était correctement assuré en 1996, le budget de 1996 consacrant la primauté donnée à l'investissement dans un contexte de restriction budgétaire.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a ensuite présenté ses observations sur le budget de la ville, après avoir souligné l'amélioration de la présentation du document récapitulatif l'effort financier en faveur de la ville.

Le rapporteur spécial s'est félicité de l'effort d'économie imposé aux dépenses de fonctionnement, notamment aux subventions à des associations nationales dont l'usage paraît insuffisamment contrôlé, ainsi que de l'accent mis sur la prévention de la délinquance des mineurs qui correspond à une nécessité absolue. Toutefois, il reste que le nombre de juges des enfants est insuffisant pour assurer une proximité efficace, et la comparution immédiate des mineurs se heurte à des problèmes d'éloignement des juridictions par rapport aux quartiers difficiles. Les créations de postes de magistrats prévus par la loi de programme devraient intégrer cette nécessité de rapprochement. Par ailleurs, le programme national d'intégration urbaine devrait permettre de modifier la législation pénale pour renforcer la lutte contre la délinquance juvénile.

Le rapporteur spécial a estimé que l'accent devait être mis sur les polices de proximité plutôt que sur le renforcement des compagnies républicaines de sécurité : à cet égard, le statut des polices municipales devrait enfin voir le jour.

S'agissant du logement, **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a insisté pour que les conférences communales du logement, tenues à l'initiative du maire dans le cadre de la circulaire d'avril 1994, puissent être systé-

matisées dans les contrats de ville. Il s'est félicité que les quartiers de la politique de la ville soient exonérés de surloyer par l'article 9 du projet de loi de finances, car cela devrait favoriser la diversité de l'habitat et aller à l'encontre de la constitution de ghettos.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a estimé que s'agissant de la revitalisation économique, il semblerait que le programme d'intégration urbaine s'orienterait très judicieusement vers une politique d'extension des zones de défiscalisation allant au-delà des quartiers. Il a cependant souligné la difficulté d'implanter des entreprises dans des banlieues conçues exclusivement pour l'habitation.

Enfin, s'agissant de l'emploi, le rapporteur spécial a rappelé que le programme d'intégration urbaine devrait consacrer la notion d'emplois d'utilité sociale, pour des salariés du secteur non marchand, allant de un à cinq ans et rémunérés à 120 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Il a souligné, là encore, la nécessité d'aider l'emploi des personnes en difficulté dans les entreprises par des dispositifs d'encadrement, voire de parrainage.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, un débat s'est instauré.

Répondant à **M. Paul Loridant**, le rapporteur spécial a souligné la difficulté que pourraient rencontrer les villes non sélectionnées parmi les plus difficiles, mais dans lesquelles des problèmes sérieux intervenaient ; il a signalé que ces villes pouvaient, le cas échéant, bénéficier des conventions de sortie du développement social des quartiers, permettant pendant deux ans de prolonger des actions dans un cadre plus souple.

Le rapporteur spécial a également rappelé que les zones urbaines sensibles seraient exonérées de l'obligation d'imposer des surloyers dans les logements HLM.

En réponse à **M. Yann Gaillard**, le rapporteur spécial a estimé que le taux d'élucidation des affaires constituait

un bon indicateur de la politique de sécurité et souligné que le droit pénal ne permettait pas de prévenir ni de sanctionner la délinquance des jeunes, le taux de présentation des mineurs au juge restant dérisoire. Il a enfin insisté sur la nécessité de donner un statut aux polices municipales. **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, est également convenu des possibilités d'évaluation des politiques de prévention et de répression que pourrait fournir la création d'un office parlementaire.

Enfin, répondant à **M. Alain Lambert, rapporteur général**, le rapporteur spécial a souligné les difficultés de déchiffrer les modalités des actions pour la ville, malgré les progrès réalisés dans le «jaune» récemment publié.

La commission a ensuite **décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits de la ville.**

Puis, la commission a procédé à l'**examen des crédits du budget de la santé publique et services communs et du budget de la solidarité entre les générations**, sur le **rapport de M. Jacques Oudin, rapporteur spécial.**

**M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a tout d'abord rappelé que la distinction entre ces deux budgets résultait d'un éclatement du ministère des affaires sociales et de la santé, qui était, récemment, revenu à l'unité.

Il a indiqué que les crédits de la santé publique et des services communs pour 1996 s'élevaient à 8,271 milliards de francs, en progression de 3,2 % par rapport à 1995. Il a relevé que les dépenses d'équipement, en diminution de 22 %, ne représenteraient que 4,8 % du total des crédits.

Il a précisé que les dépenses de personnel et de fonctionnement consacrées aux trois ministères sociaux s'élèveraient à 5,088 milliards de francs, en progression de 2 % par rapport à 1995.

Tout en estimant que les moyens humains restaient insuffisants, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a

relevé la création de 36 emplois ainsi que certaines mesures de renforcement qualitatif du personnel d'encadrement.

Il a remarqué que l'augmentation de 23 % des dépenses d'équipement de l'administration centrale, motivée par le lancement d'un programme de rénovation de l'îlot Fontenoy, contrastait avec la diminution de 19 % des crédits d'équipement des services déconcentrés.

**M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a ensuite présenté les dépenses d'intervention sanitaire, qui s'élevaient à 3,182 milliards de francs, en progression de 5 % par rapport à 1995.

Il a indiqué que les subventions aux établissements sanitaires nationaux étaient en hausse de 6 %.

Après avoir relevé le renforcement des moyens de lutte contre la toxicomanie, qui progressent de 4,2 %, et surtout des moyens de lutte contre le SIDA, qui progressent de 53 %, le rapporteur spécial a souhaité que l'utilisation de ces crédits soit évaluée soigneusement, estimant qu'en règle générale, une progression très rapide d'un financement s'accompagnait rarement d'une gestion rigoureuse.

Il a également relevé les progressions sensibles de 9 % des moyens consacrés à la santé des populations et de 5 % des moyens consacrés à la veille sanitaire, ainsi que la réduction d'un quart des dépenses d'équipement sanitaire.

Formulant ensuite quelques observations de portée plus générale, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, s'est félicité que la grande réforme de l'assurance maladie, dont la commission des finances avait déjà tracé certains contours, soit enfin lancée par le Gouvernement. Au regard de l'ambition et de l'urgence de cette réforme, il a souligné combien les moyens des administrations sociales étaient modestes, notamment en personnels d'encadrement et de direction. Il a enfin estimé que les politiques de santé appelaient une évaluation qualitative approfondie.

Abordant ensuite le budget de la solidarité entre les générations, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a indiqué que celui-ci s'élevait en 1996 à 29,704 milliards de francs, en progression de 9,6 % par rapport à 1995, et précisé qu'il se composait à 98 % de dépenses d'intervention.

Il a indiqué que l'essentiel du budget de la solidarité entre les générations était constitué par les crédits consacrés à l'allocation aux adultes handicapés (AAH), dont la dotation de 20,8 milliards de francs était en progression de 10,8 % par rapport à 1995. Le rapporteur spécial a regretté profondément cette dérive persistante de l'AAH et relevé que la réforme de ses conditions d'attribution en application de l'article 95 de la loi de finances pour 1994 n'avait encore produit aucun effet.

S'agissant des centres d'aides par le travail (CAT), le rapporteur spécial a indiqué que les crédits qui leur étaient consacrés pour 1996 s'élèveraient à 5,590 milliards de francs, en progression de 5,6 % par rapport à 1995, et permettraient notamment la création de 2.750 places. Il a remarqué qu'avec un total de 80.232 places pour 1.216 CAT, l'objectif des 75.000 places fixé dix ans auparavant était déjà dépassé et qu'il existait sûrement un niveau optimum à déterminer.

S'agissant de l'humanisation des hospices, le rapporteur spécial a estimé que la diminution de 15,6 % des crédits qui lui étaient consacrés (428 millions de francs en crédits de paiement et 400 millions de francs en autorisations de programme) se justifiait par un programme en fin d'achèvement.

Le rapporteur spécial a indiqué que les crédits assez hétéroclites regroupés sous l'agrégat «développement de la vie sociale et solidarité» s'élevaient à 2,6 milliards de francs et ne représentaient que 8,8 % du budget de la solidarité entre les générations.

Pour conclure, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a évoqué le plan de réforme de la protection sociale présenté par le Premier ministre le 15 novembre 1995. Il a

approuvé l'opération de cantonnement de la dette de la sécurité sociale, qui permettrait notamment de décharger de 12,6 milliards de francs chaque année le Fonds de solidarité vieillesse, appelé à financer la prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes à partir de 1997. Il a estimé qu'en dépit de son report, la création de cette prestation restait tout à fait nécessaire.

Le rapporteur spécial a présenté les grandes lignes du plan de réforme de la protection sociale, précisant qu'il permettrait de réduire le déficit du régime général de 53,3 à 16 milliards de francs dès 1996, et de le ramener à une situation excédentaire en 1997.

Enfin, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a suggéré à la commission de reprendre dans le projet de loi de finances pour 1996 un amendement qu'il aurait souhaité introduire dans le projet de loi instituant une prestation d'autonomie en faveur des personnes âgées dépendantes, consistant à abaisser de 250.000 francs à 100.000 francs le seuil des recouvrements sur succession en matière d'aide sociale.

**M. Denis Badré** a relevé le contraste entre la modestie des moyens des administrations sociales et la masse des dépenses sociales. Il a estimé que ces administrations souffraient de ne pas pouvoir attirer les vocations et qu'il convenait d'inverser la hiérarchie des primes et des bonifications indiciaires actuellement en vigueur entre les différents secteurs de l'administration de l'État.

**M. Yann Gaillard** s'est demandé si l'on avait prévu les moyens nécessaires pour accueillir les médecins libéraux que l'on allait inviter à se reconverter vers la médecine scolaire.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a indiqué que la modification du seuil des recouvrements sur successions lui paraissait une idée intéressante, mais qu'elle relevait vraisemblablement de la compétence réglementaire et qu'il convenait d'interpeller le ministre à ce sujet.



**M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a estimé qu'il était important d'engager le débat sur ce sujet, qui ne lui paraissait pas tant technique que politique et a proposé de déposer un amendement à titre personnel.

La commission a alors **adopté les crédits du budget de la santé publique et des services communs**, ainsi que **ceux du budget de la solidarité entre les générations**.

Enfin, la commission a procédé à l'**examen définitif du projet de loi de finances pour 1996 adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a d'abord présenté les modifications apportées en dépenses et en recettes par l'Assemblée nationale qui aboutissent à porter le solde d'exécution de la loi de finances à 287,4 milliards de francs.

La commission a ensuite **examiné, sur le rapport des rapporteurs spéciaux**, suppléés, le cas échéant, par **M. Alain Lambert, rapporteur général**, les diverses modifications apportées par l'Assemblée nationale à l'issue de la première lecture.

Elle a maintenu sa décision de réserve sur les crédits de l'Intérieur, de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté : collectivités locales et décentralisation et sur ceux du ministère du logement jusqu'à l'issue de l'examen par le Sénat des articles de la première partie.

Enfin, après avoir adopté les articles 41 et 43, rattachés aux crédits des comptes spéciaux du Trésor, précédemment réservés, la commission a **confirmé ses positions initiales sur l'ensemble des autres budgets et articles rattachés**.

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

**Mardi 14 novembre 1995 - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission a tout d'abord nommé **M. Daniel Hoeffel** comme rapporteur de la proposition de résolution n° 66 (1995-1996) de MM. Yves Guéna, Henri de Raincourt, Jean Faure, Paul Girod, Jacques Valade, Michel Dreyfus-Schmidt, Lucien Neuwirth, Mme Hélène Luc, MM. Claude Estier, Maurice Blin, Josselin de Rohan, Guy Cabanel et Jean-Claude Gaudin, tendant à modifier le Règlement du Sénat.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, sur les crédits du projet de loi de finances pour 1996 consacrés au ministère de la justice.

**M. Jacques Toubon** a tout d'abord fait valoir que le budget de son ministère bénéficiait d'un traitement favorable en raison de la priorité reconnue à la justice par le Président de la République dès son discours d'installation à l'Elysée, le 17 mai.

Il a ensuite évoqué la médiocrité de la situation matérielle de la justice trop longtemps délaissée alors qu'elle devait faire face à un formidable accroissement de la demande, auquel elle a répondu au prix d'efforts de productivité considérables tant de la part des magistrats que des personnels des greffes.

Abordant la présentation des crédits de son ministère, le garde des sceaux a précisé qu'avec un montant global de 23,470 milliards de francs, ils progressaient de 6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995, soit du

double de la moyenne des autres départements ministériels, et représentaient 1,51 % du budget général de l'Etat.

Il a également indiqué que son ministère bénéficierait en 1996 de 1.414 créations nettes d'emplois, soit 18 % des créations prévues par le projet de loi de finances. Enfin, il a exposé que les engagements pris dans le cadre du plan pluriannuel pour la justice étaient intégralement tenus, les 402 emplois gelés en février 1995 ayant été intégralement dégelés en septembre et les recrutements correspondants aussitôt engagés. Il a ajouté que des mesures nouvelles complétaient l'exécution du plan pluriannuel, notamment par la création de 300 emplois de catégorie C dans les juridictions pour améliorer leur fonctionnement et résorber les emplois précaires ainsi que l'abondement des dépenses de fonctionnement, pour 150 millions de francs.

S'agissant de l'équipement, **M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a rappelé que le plan pluriannuel prévoyait 8,1 milliards de francs d'autorisations de programme et que pour 1995 et 1996 les deux cinquièmes des autorisations de programme seraient effectivement ouverts.

Evoquant enfin la situation des personnels, le garde des sceaux a rappelé les effets du " protocole Durafour " et estimé les dépenses de revalorisation à plus de 70 millions de francs.

Abordant les services judiciaires, **M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a précisé qu'avec 526 créations nettes d'emplois, ce secteur connaissait son plus haut niveau de créations depuis 1980 (hors transfert de 1987). Il a indiqué que les 58 nouveaux emplois de magistrats seraient affectés aux juridictions les plus chargées et aux besoins prioritaires (juges aux affaires familiales et juges des enfants).

Il a également évoqué le calendrier de parution des décrets d'application relatifs aux juges à titre temporaire, aux conseillers de cours d'appel en service extraordinaire,

aux assistants de justice, aux conciliateurs et aux médiateurs judiciaires, et précisé que les crédits correspondant à leur mise en place étaient inscrits dans le projet de loi de finances.

Le garde des sceaux a ensuite indiqué que 168 emplois nets étaient créés dans les greffes, dont 94 greffiers, complétés par 300 emplois de catégorie C. Il a rappelé que les personnels des greffes avaient bénéficié d'un repyramidage pour la catégorie B et des effets du " protocole Dura-four ". Il a par ailleurs estimé que l'effort de revalorisation indemnitaire consenti en faveur des magistrats (+ 2 %) était satisfaisant et devrait être poursuivi pour atteindre la parité avec les magistrats des chambres régionales des comptes ; il a regretté qu'un effort comparable n'ait pas pu être réalisé pour les personnels des greffes, avant d'indiquer que la question serait examinée prioritairement pour 1997.

Pour ce qui concerne l'équipement des juridictions, le garde des sceaux a exposé que plus d'un milliard de francs serait consacré aux constructions prévues par les schémas directeurs et à des travaux de modernisation des juridictions. Il a estimé que l'effet de ces dépenses devait être amplifié par une réforme de l'organisation et des méthodes des juridictions. Il a annoncé qu'un plan de modernisation était en cours d'élaboration qui traiterait non seulement des aspects matériels et organisationnels, mais aborderait également la difficile question de la définition des missions de la justice ; il a indiqué qu'il désignerait très prochainement une personnalité pour préparer un débat public sur ce sujet.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a également rappelé les travaux de la mission confiée à M. Coulon sur la refonte des procédures civiles et commerciales et annoncé qu'une autre mission formulerait des propositions sur une refonte du code de procédure pénale avant la fin de l'année 1996.

Abordant ensuite l'administration pénitentiaire, le garde des sceaux a évoqué la création de 500 emplois dont 130 destinés à accroître la capacité de prise en charge par le milieu ouvert dont le programme pluriannuel avait prévu le développement. A cet égard, il a estimé qu'il convenait de promouvoir une politique globale d'exécution des peines, tant en détention qu'en milieu ouvert, grâce à un meilleur encadrement et un suivi plus individualisé. Il a par ailleurs signalé la création de 230 emplois en sur-nombre, en application du protocole du 10 janvier 1995, en vue de l'ouverture des établissements de la Baie Mahault (Réunion) et de Ducos (Martinique).

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, s'est ensuite attardé sur les motifs de la création d'une bonification du cinquième au profit des surveillants de l'administration pénitentiaire : il a rappelé que les pompiers, les policiers et les gendarmes bénéficiaient de cette mesure depuis 37 ans et qu'il était temps de satisfaire une revendication légitime pour permettre la réorganisation du travail en concertation avec les organisations syndicales.

Le garde des sceaux a par ailleurs indiqué que les autorisations de programme ouvertes en 1996 permettraient d'engager les opérations préparatoires à la construction de 4.000 nouvelles places de prison et de centres de semi-liberté, et d'améliorer les établissements existants, notamment les services de santé dont les personnels étaient en cours de rattachement au ministère de la santé.

Evoquant ensuite la protection judiciaire de la jeunesse, le garde des sceaux a précisé que ce secteur bénéficierait de 107 créations nettes d'emplois, portant ainsi le taux d'exécution du plan pluriannuel à plus de 50 % sur deux ans. Il a également annoncé la réforme des statuts de trois corps de la protection judiciaire de la jeunesse : les professeurs de l'enseignement technique, les psychologues et les directeurs.

Il a par ailleurs souligné que 80 millions de francs étaient consacrés à la construction de nouveaux foyers (au rythme de 100 places nouvelles par an) ou à la restructuration des équipements existants. Il a rappelé que le rôle de la protection judiciaire de la jeunesse serait renforcé dans le cadre du programme national d'intégration urbaine.

Evoquant enfin les juridictions administratives, le garde des sceaux a attiré l'attention de la commission sur le volume des créations d'emplois, -55, dont 20 magistrats, et 15 conseillers en surnombre-, et le montant des crédits d'investissements, -40 millions de francs dont 25 pour le futur tribunal administratif de Melun. Il a en outre rappelé que d'ici à 1999 trois autres nouvelles juridictions seraient créées : une cour administrative d'appel à Marseille et une à Douai, un tribunal administratif à Pontoise ou à Cergy-Pontoise. Il a enfin annoncé une réforme du statut des conseillers de cours administratives d'appel et de tribunaux administratifs, sur la base des conclusions du rapport établi par M. Henri Roson et en concertation avec les organisations professionnelles.

En conclusion, **M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a estimé que si les efforts engagés étaient poursuivis, la justice pourrait répondre pleinement aux attentes des citoyens et devenir, dans un délai de dix ans, un service public de qualité, sur le modèle de France Télécom qui recueille tous les suffrages des Français.

**M. Jacques Larché, président**, a regretté le choix de Melun au lieu de Sénart pour l'installation du nouveau tribunal administratif de l'Est parisien.

Constatant que les innovations du programme pluriannuel pour la justice, telles que l'institution de juges à titre temporaire ou d'assistants de justice, n'avaient pas été mises en oeuvre faute de décrets d'application, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis des crédits consacrés aux services généraux**, a interrogé le

garde des sceaux sur les intentions du Gouvernement en ce domaine et sur l'utilisation des crédits qui avaient été prévus pour la mise en place de ces innovations.

Il a également souhaité connaître les intentions du Gouvernement à l'égard des greffiers, tant en matière indemnitaire que statutaire.

Puis, il a demandé au garde des sceaux combien de créations de postes de magistrats exigerait la création de tribunaux criminels départementaux et si ces postes seraient prélevés sur le quota du plan pluriannuel.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, lui a indiqué que les crédits inscrits en 1995 pour l'application du programme pluriannuel pour la justice s'ajouteraient à ceux prévus pour 1996 et seraient donc utilisés. Il a confirmé le fait que les décrets d'application n'avaient pas encore été adoptés, précisant que certains d'entre eux, tel celui sur les magistrats à titre temporaire, étaient actuellement soumis au Conseil d'État. Il s'est engagé à mettre en place les innovations du programme pluriannuel dès 1996.

Après avoir rappelé que le régime indemnitaire des greffiers avait été sensiblement amélioré au cours des dernières années, il a indiqué que, compte tenu de la stagnation de leurs indemnités en 1996, la revalorisation de celles-ci serait considérée comme une priorité du budget de son ministère pour 1997.

Il a évalué à quatre-vingts magistrats et cinquante fonctionnaires le nombre de créations de postes rendues nécessaires par la création de tribunaux criminels départementaux, précisant que ces créations seraient prises en compte par la loi de finances pour 1997 et ne s'imputeraient donc pas sur le quota du plan pluriannuel.

**M. Germain Authié, rapporteur pour avis des crédits consacrés aux services généraux**, a ensuite interrogé le garde des sceaux sur une éventuelle réforme du statut des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, lui a fait observer que le projet de statut préparé par un groupe de travail constitué au Conseil d'État sous la présidence de M. Henri Roson n'avait jusqu'à présent conduit à aucune réforme. Il a néanmoins estimé urgent de modifier le statut des magistrats des juridictions administratives en dépit des problèmes budgétaires et d'une difficulté d'ordre psychologique tenant au fait que, malgré leur rattachement au ministère de la justice, ces conseillers se considéreraient davantage comme des fonctionnaires que comme des magistrats. Constatant une évolution des esprits sur ce dernier point, il a estimé possible l'adoption d'un nouveau statut en 1996.

**M. Jacques Larché, président**, a considéré que le relatif manque d'intérêt pour la magistrature de l'ordre administratif tenait largement à l'insuffisante rémunération de ses membres.

Le garde des sceaux lui ayant fait part de son souci de remédier à cette situation, **M. Jacques Larché, président**, a évoqué la possibilité d'un " phénomène de perroquet ", toute augmentation de la rémunération des magistrats de l'ordre administratif risquant de susciter des revendications de la part des magistrats de l'ordre judiciaire.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a déclaré avoir conscience de ce risque et l'assumer pleinement.

**M. Germain Authié, rapporteur pour avis des crédits consacrés aux services généraux**, s'est étonné de certaines évolutions retracées dans le premier rapport d'activité du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Il a illustré son propos en évoquant, d'une part, la création d'une formation plénière alors que le constituant avait soigneusement distingué deux formations et exclu leur réunion et, d'autre part, des demandes, concernant notamment la nomination des procureurs généraux, en contradiction avec les décisions récentes du constituant.



**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a rappelé son souci de respecter la Constitution, donc de procéder aux nominations des procureurs généraux en Conseil des ministres et de s'en tenir à deux formations distinctes au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

**M. Georges Othily, rapporteur pour avis sur les crédits de l'administration pénitentiaire**, s'est inquiété de l'augmentation de plus de 10 % du nombre de personnes en détention provisoire en 1994 après dix années de stabilité. Il a interrogé le garde des sceaux sur les raisons de cette augmentation ainsi que sur l'éventualité d'une révision des critères de placement en détention provisoire et d'une amélioration du " référé-liberté ".

Il a également souhaité savoir comment assurer une meilleure articulation entre le milieu ouvert et le milieu fermé.

Évoquant le rôle clé du juge de l'application des peines en matière de réinsertion, il a demandé au garde des sceaux si une extension de ses compétences ne pourrait pas être envisagée. Il s'est notamment inquiété de l'insuffisante application de l'article D.49-1 du code de procédure pénale qui prévoit la communication par le ministère public au juge de l'application des peines des décisions de condamnation à une peine d'emprisonnement n'excédant pas six mois lorsque la personne n'est pas encore incarcérée. Il a également souhaité savoir si l'extension des compétences de ce magistrat était envisageable tant que ses décisions demeuraient de simples mesures d'administration judiciaire.

Enfin, **M. Georges Othily** a interrogé le garde des sceaux sur l'état des réflexions de la Chancellerie sur l'assignation à domicile sous surveillance électronique.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a considéré que le problème de la détention provisoire ne se posait pas seulement en termes quantitatifs mais soulevait également la question des motifs du

recours à cette détention. Il n'a pas estimé souhaitable, tout au moins à court terme, de revoir à nouveau la procédure applicable en cette matière. Il a en revanche jugé urgente une révision des critères de délivrance du mandat de dépôt et a annoncé un projet de loi prévoyant trois modifications sur ce point afin :

- de préciser la notion de préservation de l'ordre public susceptible de justifier un placement en détention provisoire ;

- de raccourcir la durée maximale de détention ;

- et d'améliorer le référé-liberté en donnant au président de la chambre d'accusation la possibilité de prononcer une mesure de contrôle judiciaire et de sortir ainsi de l'alternative libération - maintien en détention.

S'agissant de l'articulation entre le milieu ouvert et le milieu fermé, il a estimé nécessaire de considérer l'exécution des sanctions pénales de manière globale en ne limitant pas celles-ci à l'incarcération. Il a appelé de ses vœux un rapprochement des états d'esprit passant notamment par la possibilité, pour une même personne, de travailler à la fois dans le milieu ouvert et dans le milieu fermé.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a mis en avant l'actualité du débat sur les pouvoirs du juge de l'application des peines, évoqués par plusieurs rapports récents ainsi que par les organisations professionnelles.

Il a considéré l'extension de leurs compétences et la "judiciarisation" de leurs décisions comme des idées a priori séduisantes et s'est déclaré partisan d'une réflexion permettant au juge de l'application des peines de tenir la place qui doit être la sienne tout en mesurant bien les conséquences d'une éventuelle réforme sur ce point.

Il a qualifié d'intéressante l'idée, étudiée en détail par M. Guy Cabanel, de consacrer en droit français l'assignation à domicile sous surveillance électronique. Après avoir indiqué que ce dispositif pourrait théoriquement être

appliqué aussi bien au niveau de la procédure pénale qu'à celui de la peine, il a estimé souhaitable de commencer par la procédure pénale. Dans cette perspective, l'assignation à domicile sous surveillance électronique lui a paru pouvoir être envisagée comme une modalité du contrôle judiciaire et comme une mesure d'exécution d'une fin de peine. Il a évoqué la possibilité de conduire une expérience avant de généraliser ce dispositif.

**M. Jacques Larché, président**, s'est inquiété des conséquences financières de l'extension aux agents de l'administration pénitentiaire du dispositif dit de la bonification du cinquième et s'est interrogé sur l'opportunité d'abaisser de cinq années l'âge du départ à la retraite de certains personnels dans un contexte de recherche d'une réduction des déficits sociaux.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, lui a fait observer que cette bonification concernait les seuls personnels sous statut spécial, soit environ 19.000 personnes, et qu'elle aurait dû leur être étendue depuis longtemps, dans la mesure où elle traduit un souci déjà ancien du législateur de tenir compte des difficultés d'exercice de certaines missions.

Répondant à une interrogation de **M. Robert Badinter**, il a évalué à près de cent le nombre de postes vacants dans la magistrature.

**M. François Blaizot** a interrogé le garde des sceaux sur la politique de la Chancellerie dans les départements d'outre-mer. Après avoir noté certains éléments de satisfaction, telle la construction de nouveaux établissements pénitentiaires, il a regretté l'insuffisance du nombre de magistrats dans ces collectivités.

S'agissant de la construction de nouveaux établissements, **M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a précisé que la prison de Cayenne serait achevée en janvier 1997.

**M. Georges Othily** lui ayant fait part de son scepticisme sur ce point pour avoir personnellement constaté

sur les lieux un retard dans l'exécution des travaux, le garde des sceaux l'a assuré de sa vigilance pour que le calendrier prévu soit respecté.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a ensuite estimé nécessaire de résoudre la situation préoccupante de la justice dans les départements d'outre-mer.

**M. François Blaizot** lui a fait observer que ce souci n'avait pas empêché une diminution de 1,5 % des crédits du ministère de la justice consacrés aux départements d'outre-mer.

Après s'être déclaré sensible à l'attention portée par la Chancellerie aux mineurs délinquants, **M. Michel Rufin, rapporteur pour avis des crédits consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse**, a vu dans l'augmentation de la délinquance juvénile le principal défi auquel était confronté ce service public. Il a illustré son propos en évoquant la grève des enseignants d'un lycée de la région parisienne pour protester contre les agressions dont ils étaient quotidiennement victimes.

Il a estimé souhaitable de répondre plus rapidement à la délinquance juvénile. Il a souhaité savoir si, dans cette perspective, l'extension de la comparution immédiate aux mineurs pourrait être prévue.

Il a ensuite demandé au garde des sceaux si le rétablissement des maisons de correction, supprimées en 1978, pouvait être envisagé.

Enfin, rappelant que l'éloignement des mineurs délinquants était fréquemment préconisé, il a interrogé le ministre sur l'utilité de cette mesure et sur les moyens de la développer.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a tenu à relativiser le sentiment, véhiculé par les médias, d'une généralisation de la violence juvénile, ce phénomène ne concernant qu'une minorité de cités. Il a néanmoins souligné une augmentation de la part

de la délinquance des mineurs au sein de la délinquance générale ainsi que la tendance à la commission d'actes violents par des individus de plus en plus jeunes.

Il a estimé que la justice devait relever un véritable défi pour répondre à cette situation tout en respectant les principes du droit français contenus dans la constitution et dans l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Il a indiqué que les procédures " en temps réel " tendaient à se généraliser, notamment pour les mineurs connus des services de police. Il a jugé souhaitable de les favoriser dans toute la mesure du possible, insistant sur l'utilité de la médiation-réparation, consacrée par la loi du 4 janvier 1993, qui permet de faire prendre conscience au délinquant qu'il a violé la loi et de montrer à la victime que la justice s'attache à faire réparer son dommage.

Après avoir indiqué qu'un peu plus de 3.000 mesures de réparation avaient été ordonnées en 1994, il a fait part de son souci de parvenir à terme à 10.000 mesures par an.

Il a également rappelé ses propositions pour développer le traitement des affaires " en temps réel ", à commencer par la faculté pour le parquet de demander la réunion de la juridiction pour enfants dans un certain délai. Cette solution lui est apparue de nature à accélérer la réponse judiciaire tout en laissant le temps d'effectuer une enquête sur la personnalité du mineur. Il a fait observer que la comparution immédiate rendrait impossible une telle enquête et que, conduisant les tribunaux à demander systématiquement un supplément d'information, elle serait en pratique vidée de sa substance.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a également indiqué avoir proposé le développement de la convocation du mineur par l'officier de police judiciaire ainsi qu'un dispositif de césure pénale dans lequel la décision sur la culpabilité serait rendue rapidement, avant la décision sur la peine qui serait prise ultérieurement, après enquête sur le mineur.

Il a fait observer que l'éloignement des jeunes délinquants était déjà entré dans les mœurs, 7.000 mesures décidées par les juges des enfants ayant, en 1994, été exécutées en dehors du département du condamné.

Il a estimé la création d'unités d'éducation renforcée, permettant de conduire un projet éducatif, préférable au rétablissement des maisons de correction, qui lui est apparu inopportun.

**M. Guy Allouche** s'est inquiété de l'absence de suivi post-pénal des jeunes délinquants.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, lui a fait observer que le problème du suivi post-pénal concernait tous les délinquants, les majeurs comme les mineurs, et résultait du fait que, une fois la peine exécutée, la personne n'était plus sous main de justice. Il a cependant rappelé le dispositif de l'article 16 bis de l'ordonnance du 2 février 1945 qui permet à la juridiction de prononcer la mise sous protection judiciaire pour une durée de cinq années.

Enfin il a mis en avant le rôle essentiel des conseils généraux en ce domaine.

**M. Patrice Gélard** s'est inquiété des lenteurs de la justice civile et administrative et a interrogé le garde des sceaux sur les solutions susceptibles de leur être apportées.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a considéré que les juridictions administratives se prononçaient dans un délai raisonnable, se situant entre douze et quatorze mois pour les cours administratives d'appel et ce alors même que tous les postes budgétaires n'étaient pas pourvus.

Il a en revanche fait part de ses inquiétudes en matière civile, sociale, commerciale et fiscale, indiquant avoir confié à M. Coulon une étude pour accélérer la procédure dans ces domaines. Il a fait observer que, dans l'immédiat, le renforcement des moyens de la justice per-

ceptible dans le budget de son ministère contribuerait à cette accélération.

**M. Georges Othily, rapporteur pour avis sur les crédits consacrés à l'administration pénitentiaire**, s'est ensuite inquiété des conditions du transfert du service pénitentiaire du territoire de la Polynésie française à l'État.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, lui a répondu que ce transfert avait dû être reporté d'une année pour des raisons budgétaires.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est étonné des lenteurs de la justice alors même que certains phénomènes, tels que la motivation de plus en plus succincte des décisions, devraient conduire à une réduction des délais.

Il a rappelé que les crédits consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse avaient été gelés en 1986 dans l'attente d'une étude d'audit commandée par M. Albin Chalandon dont il a souhaité connaître les résultats.

Enfin il a demandé au garde des sceaux si ses positions concernant l'enfance délinquante étaient partagées par le ministre de l'intérieur.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a rappelé que la position du Gouvernement sur la délinquance juvénile serait connue lors de l'adoption du programme national d'intégration urbaine.

Il a déclaré ne pas avoir connaissance des résultats de l'étude demandée par M. Albin Chalandon.

**M. Robert Badinter** a fait part de sa perplexité sur l'évolution de l'aide juridictionnelle dont le coût, selon une publication du ministère de la justice, aurait chuté de 30 % entre 1993 et 1994.

Après lui avoir rappelé que le financement de l'aide juridictionnelle s'opérait sur la base de crédits évaluatifs, **M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a indiqué que cette évolution portait non pas sur le budget de l'aide juridictionnelle, dont le montant

demeure à un milliard de francs cette année, mais sur la consommation effective des crédits.

Il a fait observer que l'accès à la justice des plus défavorisés avait été sensiblement amélioré, précisant que, sur trois ans, le nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle avait augmenté de 66 %.

**Mercredi 15 novembre 1995 - Présidence de M. François Giaccobi, vice-président.** La commission a tout d'abord procédé à la nomination de rapporteurs pour les textes suivants :

- **M. Georges Othily** pour la **proposition de loi n° 212** (1994-1995) présentée par Mme Joëlle Dusseau, tendant à assurer une plus grande sécurité sur les routes en incitant les conducteurs de véhicules à mieux respecter les **limitations réglementaires de la vitesse**, (en remplacement de M. Guy Cabanel) ;

- **M. Robert Pagès** pour la **proposition de loi n° 313** (1994-1995) présentée par Mme Hélène Luc, tendant à modifier le **nombre de sénateurs élus dans les départements** et à abaisser l'**âge d'éligibilité des sénateurs**, (en remplacement de M. Charles Lederman) ;

- **M. Patrice Gélard** pour la **proposition de loi n° 449** (1992-1993) présentée par M. Alain Lambert, instituant des **suppléants pour les conseillers généraux**, (en remplacement de M. Bernard Laurent) ;

- **M. Patrice Gélard** pour la **proposition de loi n° 25** (1995-1996) présentée par M. Georges Gruillot, autorisant la **saisine pour avis du tribunal administratif** par les exécutifs des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale.

La commission a tout d'abord examiné, **sur le rapport de M. Germain Authié, les crédits du budget du ministère de la justice pour 1996, affectés aux services généraux.**



**M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a rappelé que le budget général du ministère s'élevait à 23,47 milliards de francs, en hausse de 6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995, et constituait donc une priorité de la politique gouvernementale. Il a précisé que le solde net des créations d'emplois s'établissait à 1.414 et les ouvertures d'autorisations de programme à 1,62 milliard de francs. Enfin, il a fait observer que, nonobstant ces efforts, la part des dépenses de l'Etat consacrées à la justice n'atteignait que 1,51 %.

Abordant ensuite les crédits consacrés aux services judiciaires, le rapporteur pour avis a constaté qu'ils progressaient de 4,51 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 mais que leur part relative au sein du budget du ministère de la justice continuait de s'effriter en raison du poids croissant de l'administration pénitentiaire. Il a précisé que 526 emplois étaient créés dont 60 emplois de magistrats et 300 emplois de fonctionnaires de catégorie C permettant la conversion de vacations et de " contrats emploi-solidarité ". Il s'est inquiété de la poursuite de cette procédure de conversion en 1997, le nombre des vacataires et des " contrats emploi-solidarité " pouvant être évalué à 800.

S'agissant de l'assistance aux magistrats, le rapporteur pour avis a relevé qu'elle était dotée à hauteur de 11,6 millions de francs mais qu'elle ne porterait pleinement effet que si les décrets d'application du programme pluriannuel étaient enfin publiés pour permettre le recrutement de juges à titre temporaire, de conseillers de cours d'appel en service extraordinaire, de médiateurs, de conciliateurs judiciaires et d'assistants de justice. Il a enfin signalé que 1,134 milliard de francs d'autorisations de programme était ouvert au bénéfice des juridictions, soit 70 % des crédits d'équipement du ministère.

Evoquant ensuite les juridictions administratives, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a signalé la création de 55 emplois dont 30 de magistrats et le renforcement des autorisations de programme à hauteur de

40 millions de francs, destinés notamment à permettre l'ouverture du tribunal administratif de Melun.

Le rapporteur pour avis a estimé que le projet de budget permettait de respecter globalement, pour sa deuxième année d'exécution, les engagements pris dans le cadre du programme pluriannuel pour la justice engagé en 1995. Il a toutefois relevé un déficit de dix emplois dans les greffes des juridictions administratives. Il a en outre regretté l'absence de toute mise en oeuvre des innovations contenues dans la loi de programme en matière d'assistance du juge et le retard apporté à certains travaux et recrutements par les gels de crédits décidés en février 1995.

Le rapporteur pour avis a ensuite dressé un rapide bilan de la réforme de l'aide juridique et signalé que d'après le rapport établi par la Chancellerie, le dispositif adopté en 1995 fonctionnait correctement mais que les mécanismes de contrôle méritaient d'être renforcés. Il a regretté qu'en revanche l'aide à l'accès au droit n'ait pas progressé, les initiatives locales acceptant difficilement un minimum de coordination.

Evoquant le premier rapport annuel du Conseil supérieur de la magistrature, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a exprimé sa surprise d'avoir appris que les deux formations instituées par la révision constitutionnelle de 1994 s'étaient réunies pour former une assemblée plénière dont elles avaient désigné le président en leur sein alors que le pouvoir constituant avait très clairement écarté l'hypothèse d'une telle réunion. Il s'est également déclaré étonné par les propositions formulées par le Conseil en matière de nomination du secrétaire administratif et, surtout, des procureurs généraux. Il a rappelé que le constituant avait débattu de ces deux sujets, d'une part, pour affirmer la compétence exclusive du Président de la République, d'autre part, pour conserver le principe d'une nomination en Conseil des ministres.

En conclusion, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, s'est réjoui que la justice fasse l'objet d'une

attention plus soutenue de la part du Gouvernement. Il a toutefois estimé que les efforts engagés n'étaient pas suffisants et que la mission d'information dont la commission avait arrêté le principe pourrait utilement contribuer à la réflexion sur les moyens de la justice. Il s'en est remis à la sagesse de la commission.

**M. Robert Badinter** s'est étonné de la répartition des 58 emplois de magistrats créés dans les juridictions en relevant que la majorité d'entre eux seraient situés dans les cours d'appel alors que les besoins les plus criants en matière de délinquance des mineurs et d'application des peines ne bénéficieraient que de six emplois nouveaux (3 pour les juges des enfants). Il a estimé que les cours d'appel avaient plus besoin de revoir leurs méthodes de travail que de recevoir de nouveaux magistrats tandis que l'urgence commandait un accroissement significatif des affectations sur le terrain, notamment dans les tribunaux de grande instance.

**M. Jacques Mahéas** a insisté sur la nécessité de mettre en place des conciliateurs et des professionnels de la justice dans les quartiers difficiles.

**M. Pierre Fauchon** a estimé que la constitution d'une formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature était contraire à l'intention du constituant qui avait souhaité limiter l'emprise du pouvoir exécutif sur cette institution et non lui substituer une autogestion. Il a regretté que les magistrats détournent une telle institution au profit d'intérêts corporatistes.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a suggéré que la commission entende des représentants du Conseil supérieur de la magistrature avant de se former une opinion définitive.

En réponse à ces observations, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a précisé que les créations de postes dans les cours d'appel répondaient aux objectifs de réduction des délais de jugement prévus par la loi de programme. Il a par ailleurs signalé que le rôle de la justice

dans les " quartiers difficiles " faisait actuellement l'objet d'une réflexion gouvernementale appuyée notamment sur le rapport relatif aux maisons de justice et du droit, remis au garde des sceaux par M. Gérard Vignoble, député chargé d'une mission par le Gouvernement.

**M. Robert Badinter**, évoquant les créations de postes de magistrats exigées par la mise en place éventuelle des tribunaux criminels départementaux, a émis toutes réserves à l'égard du chiffre de 80 avancé par le garde des sceaux, sans doute très insuffisant dès lors qu'il fallait compter quatre magistrats pour chaque tribunal. Il a craint que les recrutements prévus pour 1996 ne puissent pas permettre de pourvoir les postes nécessaires.

**Mme Nicole Borvo** a rappelé l'engagement du garde des sceaux, selon lequel la réforme proposée s'accompagnerait des moyens correspondants.

Après que **M. Germain Authié**, rapporteur pour avis, lui eut indiqué que la Chancellerie prévoyait que 115 auditeurs de justice sortiraient de l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) en 1996, **M. Robert Badinter** a dénoncé la réduction drastique du nombre des postes mis au concours depuis 4 ans et considéré que la mission d'information de la commission, qui pourrait être constituée en vue d'évaluer les moyens de la justice, devrait impérativement se pencher sur cette question.

**M. Patrice Gélard** a rappelé que des recrutements latéraux complétaient les recrutements effectués par la voie de l'ENM. Il a par ailleurs signalé que la pyramide des âges du corps des magistrats laissait prévoir des risques de blocage à plus ou moins court terme et qu'il convenait donc de procéder avec prudence. Enfin, il a rappelé que l'embellie des recrutements constatée en 1990 correspondait à l'abaissement de l'âge de la retraite des magistrats mais qu'historiquement les promotions de l'ENM comportaient en moyenne 140 auditeurs. Il a mis l'accent sur la nécessité d'éviter autant que faire se pouvait les " coups d'accordéon " dus à la pyramide des âges.

**M. Robert Badinter** a signalé que les recrutements latéraux avaient considérablement diminué et qu'en 1995 et 1996 il n'était pas prévu de recruter plus de dix magistrats par cette voie. Il a par ailleurs rappelé que lors de son arrivée à la Chancellerie en 1981, il avait engagé une politique énergique pour combler les vacances de postes de magistrat, et que grâce à cette politique et à des changements dans les méthodes de travail des juridictions, les stocks d'affaires en instance avaient pu commencer à être résorbés pour la première fois depuis bien longtemps. En conclusion, il a estimé que, faute de recrutements suffisants, la justice serait très rapidement dans l'impossibilité de faire face à l'augmentation continue des flux contentieux. Il a souhaité que la mission d'information de la commission se penche très précisément sur ces questions.

**M. François Giacobbi** a également souhaité que la mission d'information de la commission étudie ces questions.

**M. Michel Rufin** a souligné l'importance de l'effort engagé par le Gouvernement, notamment par la création de 526 emplois dans les greffes pour accélérer le traitement des dossiers et l'édition des décisions. Il a considéré que le renforcement des moyens des greffes permettrait de porter remède à des situations persistantes de goulots d'étranglement dont les justiciables étaient les premières victimes. Il a rappelé également que les recrutements de magistrats devaient s'accompagner des postes correspondants de greffe.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la justice pour 1996 affectés aux services généraux, le groupe socialiste ayant indiqué qu'il ne prenait pas part au vote.

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Georges Othily**, à l'examen pour avis des crédits du ministère de la justice, affectés à l'administration pénitentiaire.

**M. Georges Othily, rapporteur pour avis**, a rappelé la substantielle augmentation des crédits du ministère de la justice contenue dans le projet de loi de finances pour 1996, en dépit de l'objectif de réduction du déficit budgétaire. Il a fait observer que, avec une enveloppe de plus de 6,9 milliards de francs, -soit une hausse de 7 % par rapport à 1995-, l'administration pénitentiaire serait le principal bénéficiaire de cet effort financier.

Il a cependant souhaité dépasser l'analyse purement budgétaire, considérant que celle-ci relevait en priorité de la compétence de la commission des finances, pour examiner les solutions envisagées, ou susceptibles de l'être, pour remédier au malaise pénitentiaire en répondant aux défis que constituaient la lutte contre la surpopulation carcérale, la réinsertion des délinquants et la revalorisation du statut des personnels.

S'agissant de la surpopulation carcérale, **M. Georges Othily, rapporteur pour avis**, a jugé qu'elle constituait un problème récurrent de l'administration pénitentiaire que ni les grâces collectives décidées chaque année par le Président de la République à l'occasion du 14 juillet, ni les lois d'amnistie n'avaient permis de résoudre.

Il a ainsi indiqué que la population pénale en métropole avait atteint 51.623 détenus au 1er janvier 1995 contre 35.655 détenus au 1er janvier 1980. Il a expliqué cette évolution par l'augmentation de la durée moyenne de détention, de 7,1 mois aujourd'hui contre 4,6 mois en 1980.

Rappelant que le nombre de places de prison était de 49.400, il a évalué le taux moyen d'occupation des établissements pénitentiaires, compte tenu des 58.170 personnes incarcérées au 1er juillet 1995, à 117 %. Il a cependant mis en avant, au-delà de ce constat d'ensemble, la situation préoccupante de certaines maisons d'arrêt particulièrement sur-occupées telles celles de Cayenne et de Meaux, dont les taux d'occupation sont respectivement de 298 % et 280 %.

**M. Georges Othily, rapporteur pour avis**, a ensuite présenté les solutions apportées jusqu'à présent pour remédier à cette situation.

Il a fait observer que les pouvoirs publics s'étaient efforcés d'accroître le nombre de places de prison, notamment dans le cadre du " programme 13.000 ", décidé en 1987 et aujourd'hui achevé, et de la loi de programme du 6 janvier 1995.

Il a également évoqué le développement des substituts à l'incarcération, citant en exemple le travail d'intérêt général (TIG), le placement à l'extérieur et le jour-amende.

Après avoir renvoyé, pour un examen détaillé de ces mesures, au rapport de mission sur la prévention de la récidive remis par M. Guy Cabanel, sénateur, au Premier ministre, il a souligné les efforts entrepris au cours des derniers mois pour relancer leur prononcé. Il a ainsi indiqué que l'assouplissement des conditions du recours au TIG, conjugué à la campagne conduite par la Chancellerie pour sensibiliser les magistrats sur l'utilité de cette mesure, avait conduit à une augmentation de 44,8 % du nombre de TIG prononcés en 1994 par rapport à 1993, lequel avait dépassé les 18.000.

Abordant ensuite les efforts de l'administration pénitentiaire en faveur de la réinsertion des délinquants, **M. Georges Othily, rapporteur pour avis**, a distingué entre une meilleure prise en charge des détenus et le développement de la politique d'aide aux libérés.

S'agissant de la prise en charge des détenus, il a mis l'accent sur le souci de la Chancellerie de favoriser l'enseignement général dans les prisons. Il a ainsi indiqué que, en 1994, plus de 300.000 heures de cours avaient été assurées dans les établissements pénitentiaires et que près de 24.000 personnes, soit environ un détenu sur deux, avaient bénéficié d'un enseignement général.

Il a également souligné la progression des activités culturelles et sportives dans les prisons et les efforts en matière sanitaire, précisant qu'une unité de consultations

et de soins ambulatoires devait être implantée dans chaque établissement pénitentiaire.

S'agissant de la politique d'aide aux libérés, il a estimé nécessaire de la développer afin de tenir compte de l'extrême précarité de la situation de la plupart des sortants de prison. Faisant référence à une enquête réalisée en mars 1994 dans le ressort de la direction régionale des services pénitentiaires de Paris, il a fait observer que la moitié des personnes libérées avaient moins de 500 F de disponibilité et qu'une majorité n'était inscrite ni à l'Agence Nationale pour l'Emploi, ni aux Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce et, pour les plus de 25 ans, n'avait pas rempli de demande de revenu minimum d'insertion.

Il a mis en avant le souci de l'administration pénitentiaire de remédier à de telles situations par la mise en place, en 1993, d'un dispositif national dit de " préparation à la sortie sans récidive " concernant chacun des trente départements-pilotes de la politique de la ville. Il a précisé que, dans ce cadre, les services sociaux (ANPE, caisses d'allocations familiales, missions locales...) étaient sollicités pour préparer, en liaison avec le secteur associatif, la libération des détenus.

Puis, **M. Georges Othily, rapporteur**, a abordé les efforts du ministère de la justice en faveur des personnels pénitentiaires.

Il a tout d'abord regretté l'insuffisance du taux d'encadrement qui, avec 32,4 surveillants pour 100 détenus, plaçait la France parmi les pays à faible encadrement, devant l'Estonie (25,2) et loin derrière l'Irlande (110,7) ou l'Italie (74,1).

Il a également rappelé que l'administration pénitentiaire avait connu six conflits sociaux depuis 1988, le dernier remontant au mois de janvier 1995, exprimant le malaise du personnel pénitentiaire face à un métier difficile à exercer sans pour autant bénéficier d'une reconnaissance sociale suffisante. Il a indiqué que les revendications



des organisations syndicales portaient notamment sur la création d'emplois et sur l'alignement de leurs régimes indemnitaires et de retraite sur celui des fonctionnaires de la police nationale.

Il a fait observer que le ministère de la justice s'efforçait de répondre à ces aspirations tant par la création de postes que par une amélioration du statut indemnitaire des surveillants. Sur le premier point, il a rappelé la création de 500 emplois, dont 370 pour le renforcement de l'encadrement des détenus. Sur le second point, il a notamment mis en avant la revalorisation de l'indemnité horaire pour travail des dimanches et jours fériés et l'augmentation de la prime de surveillance de nuit.

**M. Georges Othily, rapporteur pour avis**, a conclu son propos en se félicitant des efforts entrepris en faveur de l'administration pénitentiaire, non seulement sur le plan financier, dans un contexte de réduction du déficit budgétaire, mais également par l'adoption de mesures législatives et réglementaires destinées à assurer une meilleure prise en charge des délinquants.

Il a néanmoins estimé que ces efforts substantiels ne suffisaient pas à répondre aux défis auxquels était confronté le service public pénitentiaire et partant, devaient être poursuivis, voire renforcés.

A cette fin, et sans se prononcer sur le fond, il a appelé de ses vœux la poursuite de la réflexion entamée par M. Guy Cabanel dans son rapport de mission. Evoquant certains thèmes abordés par celui-ci, il a jugé utile de les examiner avec attention, citant comme exemples l'extension de la panoplie des substituts à l'incarcération, et notamment l'assignation à domicile sous surveillance électronique, l'organisation des comités de probation et d'assistance aux libérés, l'accroissement des compétences du juge de l'application des peines et enfin la détention provisoire.

**M. Robert Badinter** a ensuite interrogé le rapporteur sur les conséquences financières de l'extension aux

personnels de surveillance du dispositif dit de " la bonification du cinquième " .

**M. Georges Othily, rapporteur pour avis**, lui a indiqué que cette extension devant être progressive, elle représenterait deux millions de francs en 1996 puis, à terme, selon les informations fournies par le garde des sceaux à l'Assemblée nationale, 68 millions de francs par an. Il a précisé que, sur cinq années, elle coûterait au budget de l'Etat un peu plus de 100 millions de francs.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a souhaité que le rapporteur pour avis fasse état, dans son avis écrit, des conséquences financières de cette mesure pour chaque année, jusqu'à sa pleine application.

Puis la commission a donné **un avis favorable aux crédits du ministère de la justice, affectés à l'administration pénitentiaire**, les membres du groupe socialiste ne prenant pas part au vote.

La commission a ensuite procédé, **sur le rapport de M. Michel Rufin, à l'examen pour avis des crédits du ministère de la justice, affectés à la protection judiciaire de la jeunesse**.

**M. Michel Rufin, rapporteur pour avis**, a indiqué que, en prévoyant de lui consacrer près de 2,5 milliards de francs en 1996, soit une augmentation de 5,5 % par rapport à 1995, le projet de loi de finances pour 1996 faisait de la protection judiciaire de la jeunesse l'une des priorités des pouvoirs publics.

Il a considéré cet effort comme substantiel dans un contexte de réduction du déficit budgétaire.

Après avoir rappelé sa visite au centre d'action éducative de Savigny-sur-Orge, en compagnie de M. Guy Allouche, il a proposé à la commission d'axer son avis autour du défi essentiel auquel était confrontée la protection judiciaire de la jeunesse, à savoir l'augmentation de la délinquance juvénile.

Il a indiqué que, au 31 décembre 1993, 129.864 jeunes étaient suivis par la protection judiciaire de la jeunesse, dont 99.405 par le secteur habilité et 30.459 par le secteur public.

Il a noté que l'action de ce service public s'inscrivait dans la durée puisque 26 % des jeunes pris en charge l'étaient pour une durée comprise entre un et deux ans et 25,7 % pour une durée supérieure à deux ans.

Il a fait observer que cette activité importante n'avait pas empêché une augmentation de la délinquance juvénile perceptible à plusieurs indices.

Le premier indice de cette évolution lui a paru être constitué par l'augmentation de 3,5 %, en 1993, du nombre de jeunes pris en charge.

Il a vu dans l'accroissement du nombre de mineurs incarcérés au 1er janvier, passé de 513 en 1994 à 533 en 1995, un deuxième indice de la croissance de la délinquance juvénile. Il a néanmoins fait observer que cette évolution était intégralement due à l'augmentation de la détention provisoire, le nombre de mineurs condamnés incarcérés étant passé de 133 à 130.

Le troisième indice de l'accroissement de la délinquance juvénile lui a paru être constitué par l'augmentation du nombre de mineurs ayant fait l'objet d'une décision des juridictions de la jeunesse, passé de 50.400 en 1990 à 51.933 en 1993.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** lui a fait observer qu'une large majorité de ces décisions concernait la remise aux parents et non une sanction pénale.

**M. Michel Rufin, rapporteur pour avis**, a ensuite indiqué que, selon un rapport récent du syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale, la délinquance des mineurs se serait accrue de 16,8 % en 1994, alors même que cette année aurait marqué un coup d'arrêt à la délinquance générale.

Il a également mis en avant l'implication des mineurs dans des agissements particulièrement graves, tels que les vols avec violence pour lesquels 37 % des personnes mises en cause ont moins de 18 ans.

Evoquant les raisons de cette évolution inquiétante, il a notamment cité le développement d'un sentiment d'exclusion lié au chômage des jeunes, les lacunes du système éducatif et la perte des repères sociaux. Il a également indiqué que, selon le rapport du syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale, la large impunité de fait dont bénéficieraient les mineurs auteurs d'infractions pénales serait un facteur primordial de l'augmentation de la délinquance juvénile.

**M. Michel Rufin, rapporteur pour avis**, a ensuite abordé les efforts déployés par le ministère de la justice pour remédier à cette augmentation de la délinquance juvénile en distinguant deux séries de mesures : d'une part, celles tendant à apporter une meilleure réponse pénale aux infractions commises par des mineurs ; d'autre part, les efforts concernant la prise en charge des effectifs suivis.

S'agissant de la recherche d'une meilleure réponse pénale à la délinquance des mineurs, il a indiqué que l'action des pouvoirs publics au cours des dernières années avait notamment porté sur trois points :

- l'amélioration du régime de garde à vue, notamment pour les 13-18 ans qui sont désormais présentés à un magistrat du parquet au moment de la prolongation de cette mesure, font l'objet d'un examen médical, peuvent s'entretenir avec un avocat et pour lesquels a été prévue l'information des parents ;

- la recherche d'une réponse plus rapide à la délinquance des mineurs, en particulier par la loi du 8 février 1995 qui a rendu possible la procédure de convocation par officier de police judiciaire existant auparavant pour les majeurs et qui avait parfois été utilisée en matière d'enfance délinquante ;

- l'encouragement au prononcé de mesures éducatives.

Sur ce dernier point, **M. Michel Rufin, rapporteur pour avis**, a mis l'accent sur l'utilité de la mesure de médiation-réparation, consacrée par la loi du 4 janvier 1993. Il a indiqué que, depuis la promulgation de ce texte, le nombre de jeunes concernés avait sensiblement augmenté, passant de 1.096 en 1993 à 3.740 en 1994. Il a rappelé l'objectif fixé par le programme pluriannuel pour la justice de 9.000 mesures de réparation pour 1999.

S'agissant de la meilleure prise en charge des effectifs suivis, il a indiqué que les pouvoirs publics s'étaient tout d'abord attachés à renforcer les moyens en personnels. Il a illustré son propos en citant la création de 400 emplois budgétaires prévue sur cinq ans par la loi de programme du 6 janvier 1995, précisant que, dans ce cadre, les efforts engagés en 1995 par la création de 90 emplois seraient poursuivis en 1996 par la création de 107 emplois nets, parmi lesquels 52 postes d'éducateur et 7 postes de psychologue.

Il a également souligné les efforts du ministère de la justice pour développer les moyens d'accueil, rappelant que le projet de loi de finances pour 1996 prévoyait notamment d'abonder de 5,97 millions de francs les crédits consacrés aux moyens d'hébergement.

Compte tenu de ces efforts, **M. Michel Rufin, rapporteur pour avis**, a demandé à la commission de donner un avis favorable sur les crédits consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse.

Il a néanmoins constaté que cette action n'avait pas, jusqu'à présent, endigué l'inquiétante montée de la délinquance juvénile, même si certaines mesures, et notamment la médiation-réparation, étaient trop récentes pour produire tous les résultats attendus d'elles.

Il a regretté que l'effort de la protection judiciaire de la jeunesse, en portant exclusivement sur la réinsertion, ne s'applique qu'à des mineurs déjà entrés dans le cercle de la délinquance. Il a en conséquence appelé de ses vœux une

réflexion plus globale, concernant non seulement la lutte contre la récidive mais également la prévention de la délinquance juvénile dans son ensemble.

Il a également partagé l'opinion de **M. Robert Badinter** sur le nombre insuffisant de juges des enfants et a particulièrement déploré le fait que le voeu de la commission concernant la création d'un poste en Polynésie française, formulé sur la proposition de M. Daniel Millaud lors de l'examen de la loi de finances pour 1995, n'ait pas été suivi d'effet.

**M. Guy Allouche** a attiré l'attention de la commission sur la quasi-inexistence du suivi post-pénal des mineurs délinquants.

Il a déploré cette situation, estimant que la société ne pouvait se désintéresser totalement d'un mineur ayant accompli sa peine, et a demandé à M. Michel Rufin d'interroger le Gouvernement sur la possibilité d'y remédier.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est déclaré étonné de constater que le rapporteur avait cité des éléments statistiques fournis par une organisation syndicale plutôt que ceux du ministère de la justice.

Il a considéré que le problème de la protection judiciaire de la jeunesse résultait moins d'une soi-disant lacune des textes que de l'insuffisance de ses moyens.

Après avoir regretté de ne pas disposer des résultats de l'étude d'audit demandée en 1986 par M. Albin Chalandon, il a suggéré au rapporteur de se rendre dans des juridictions pour enfants afin de prendre toute la mesure des moyens mis à leur disposition.

**M. Robert Badinter** a fait observer que l'action de la protection judiciaire de la jeunesse ne concernait pas seulement l'enfance délinquante mais aussi les mineurs en danger.

**M. Michel Rufin, rapporteur pour avis**, lui a indiqué que 87 % des jeunes pris en charge par la protection

judiciaire de la jeunesse l'étaient au titre des dispositions du code civil relatives à l'enfance en danger.

**M. Jean-Jacques Hyst** a mis en avant le rôle essentiel des départements dans le domaine de l'enfance maltraitée. Il a appelé de ses vœux une meilleure articulation des responsabilités du juge des enfants et du président du conseil général en cette matière.

Puis la commission a donné **un avis favorable aux crédits du ministère de la justice consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse**, les membres du groupe socialiste ayant déclaré ne pas prendre part au vote.

La commission a ensuite procédé à **l'examen de l'amendement n° 1** de M. Bernard Joly, tendant à supprimer l'article 3 du **projet de loi n° 14 (1995-1996)**, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant **réforme de certaines professions judiciaires et juridiques**.

**M. François Giacobbi, vice-président**, a fait observer que cet amendement était incompatible avec la décision de la commission d'opposer à l'ensemble du projet de loi l'exception d'irrecevabilité fondée sur les articles 34 et 37 de la Constitution et l'article 44, alinéa 2, du Règlement.

La commission a ensuite entendu une communication de **M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur, sur le projet de loi n° 28 (1995-1996)** pris pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 instituant une **session parlementaire unique**.

Le rapporteur a indiqué qu'il lui paraissait préférable de rectifier l'amendement n° 1 de la commission, visant à inscrire dans la loi les modalités de transmission au Bureau de l'Assemblée intéressée des demandes tendant à autoriser l'arrestation ou tout autre mesure privative ou restrictive de liberté à l'encontre d'un membre du Parlement.

Au système proposé par cet amendement -la formulation des demandes par la procureur général près la cour d'appel compétente et la transmission par le garde des sceaux, ministre de la justice-, le rapporteur a proposé de substituer la formulation " soit par la juridiction compétente, soit par le procureur compétent ". Le rapporteur a néanmoins souligné qu'en dépit de la suppression de l'intervention du procureur général, les demandes devraient nécessairement être présentées non par le magistrat compétent mais par le ministre de la justice, seul interlocuteur des Assemblées en cette matière.

En réponse à une observation de **M. Patrice Gélard**, qui estimait qu'au cas où la mesure privative ou restrictive de liberté serait prescrite par un procureur, il serait logique qu'elle passe par la voie hiérarchique du procureur général, **M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur**, a estimé que ce point relevait de l'organisation interne du Parquet, le texte se limitant à mentionner " le procureur compétent ".

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a indiqué que l'inscription dans la loi des modalités de saisine du Bureau avait été envisagée par le groupe de travail présidé par M. Yves Guena et créé par le Bureau du Sénat à l'initiative de son Président en vue de la révision du Règlement.

A la suite d'une intervention de **M. Daniel Hoeffel**, **M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur**, a indiqué que l'inscription dans la loi de la procédure de saisine du Bureau demeurerait nécessaire, le Règlement et l'Instruction générale du Bureau n'étant pas opposables aux instances extérieures au Parlement.

La commission a adopté la rectification de l'amendement n° 1, telle que proposée par le rapporteur.

**Jeudi 16 novembre 1995 - Présidence de M. Pierre Fauchon, vice-président, puis de M. Jacques Larché, président.** La commission a procédé à l'audition de **M. Jean-**



**Jacques de Peretti, ministre délégué de l'outre-mer sur les crédits de son ministère pour 1996.**

**M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué de l'outre-mer**, a indiqué que dans un contexte de rigueur budgétaire imposé par l'exigence de réduction des déficits publics, le budget de l'outre-mer était caractérisé par quatre priorités : les interventions en faveur de l'emploi, le développement du logement social, en particulier dans les départements d'outre-mer, le respect des engagements contractuels de l'Etat ainsi que la préservation des moyens logistiques du ministère.

D'un point de vue quantitatif, **M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué de l'outre-mer**, a rappelé que les crédits de l'outre-mer avaient connu un doublement par rapport à 1995 en passant de 2,46 à 4,903 milliards de francs. Il a indiqué que ce montant représentait environ 10 % des sommes consacrées à l'outre-mer au sein du budget de l'Etat pour 1996, lesquelles s'élevaient au total à plus de 40 milliards de francs.

Après avoir expliqué que la forte augmentation des crédits alloués au ministère de l'outre-mer s'expliquait par des transferts en provenance d'autres départements ministériels, en particulier la créance de proratisation du RMI, la montée en puissance du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) et les crédits relatifs au logement social (LBU), il a observé que cette modification de structure budgétaire accroissait le rôle d'impulsion et d'animation du ministère de l'outre-mer.

Concernant les départements, **M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué de l'outre-mer**, a présenté trois dossiers prioritaires : l'emploi, les chantiers de développement et le logement social.

S'agissant des interventions en faveur de l'emploi et de l'insertion, il a souligné le rôle joué par le FEDOM. Il a par ailleurs estimé que la dotation consacrée aux chantiers de développement, bien qu'importante, restait insuffisante étant donné le bon fonctionnement de cette procédure. Il a

indiqué à cet égard son objectif d'obtenir un doublement de cette dotation en 1997.

Après s'être félicité du rattachement au budget de l'outre-mer de la créance de proratisation du RMI et de la ligue budgétaire unique (LBU), il a observé que les actions en matière de logement social étaient trop souvent retardées par l'inertie des procédures. Evoquant l'exemple de la Guyane, il a remarqué que la réalisation des investissements des collectivités dans ce domaine était parfois bloquée par l'incapacité de viabiliser les terrains concernés et que les crédits résultant de la LBU devaient à l'avenir faciliter ces opérations.

S'agissant du prêt à taux zéro, **M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué de l'outre-mer**, a estimé qu'il pourrait bénéficier aux ressortissants des départements d'outre-mer, les sommes correspondantes étant imputées sur la LBU, tout en s'interrogeant sur la nécessité d'une adaptation de la procédure à mettre en oeuvre. Il a observé l'existence d'un besoin en logements intermédiaires à La Réunion.

**M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué de l'outre-mer**, a déclaré son intention de déconcentrer la majeure partie de ces crédits et a souligné l'insuffisance de leur taux de consommation. Citant l'exemple martiniquais, il a indiqué qu'au mois d'août, seulement 17 % des crédits d'investissement avaient été consommés dans ce département.

Revenant à la présentation générale du budget de son ministère, **M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué de l'outre-mer**, a constaté que les crédits prévus permettaient d'assurer le respect des engagements contractuels de l'Etat, grâce à des moyens de fonctionnement en augmentation de 2,3 % et des moyens de paiement suffisants au titre du FIDOM et du FIDES.

Concernant la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie Française, il a précisé que le projet de budget conférerait à l'Etat les moyens nécessaires à la mise en oeuvre des

engagements pris dans le cadre des accords Matignon et du Pacte de progrès.

En conclusion de son propos, **M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué de l'outre-mer**, a souligné une nouvelle fois le problème de l'inertie des procédures qui nuit au bon déroulement des actions menées en faveur du développement économique de l'outre-mer.

**M. François Blaizot, rapporteur pour avis des crédits des départements d'outre-mer, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon**, s'est réjoui de l'augmentation des crédits désormais gérés par le ministère de l'outre-mer, dans la mesure où elle contribuera à accroître l'autorité du ministre pour coordonner l'action de l'Etat dans les départements d'outre-mer. Il s'est néanmoins montré préoccupé par les décalages entre autorisations de programme et crédits de paiement ainsi que par les blocages dans les procédures de délégation des crédits de paiement soulignés par le ministre.

Il s'est en outre enquis du transfert au ministère des moyens de gestion des nouveaux crédits. En réponse, **M. Jean-Jacques de Peretti** a précisé qu'il avait demandé le rattachement des moyens de gestion et qu'il y aurait un service chargé du logement au sein du ministère de l'outre-mer, ainsi qu'un nouveau membre de son cabinet chargé de ces questions. Il a indiqué qu'une expertise contradictoire demandée sur arbitrage du Premier Ministre devrait permettre d'établir le montant des un à deux milliards de crédits de paiement manquant depuis cinq à six ans dans le cadre du FIDOM.

En réponse à une question de **M. François Blaizot, rapporteur**, il a indiqué que la " commission Limodin " qu'il avait installée pour la préparation de la réforme de l'Etat lui avait rendu en octobre ses conclusions, lesquelles seraient transmises au Premier Ministre prochainement. Il a indiqué que les principales directions qu'il en retenait étaient de rapprocher l'administration de l'utilisateur, notamment par la voie du guichet unique et de la meilleure ges-

tion des catastrophes naturelles. Il a également souhaité une meilleure organisation du ministère, par exemple au travers de commissions mobiles pour les investissements qui pourraient contribuer au renforcement des services de l'Etat sur place, autour du préfet. Il a indiqué que la déconcentration était l'un de ses objectifs mais qu'elle nécessiterait un examen interministériel.

Répondant à une question de **M. François Blaizot, rapporteur**, sur le coût des chevauchements de compétences entre le département et la région dans les départements d'outre-mer, il a confirmé que compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel de 1982, il ne se hasarderait pas à proposer une assemblée unique mais que dans le cadre, par exemple, de la réforme de l'Etat, il souhaiterait voir clarifier la répartition des compétences entre ces deux collectivités territoriales et permettre au représentant de l'Etat de faire respecter la ligne de démarcation.

S'agissant de La Réunion, il a indiqué sa préférence pour une réorientation des services vers le sud plutôt que pour l'installation de nouvelles instances.

Interrogé par **M. François Blaizot, rapporteur**, sur une évolution des modalités de rémunération des fonctionnaires, le ministre a constaté que les responsables politiques et professionnels posaient le problème, que les textes dataient des années 50 et pouvaient mériter à tout le moins d'être mis à jour et que les bonifications dont bénéficiaient les titulaires de la fonction publique territoriale sur le modèle de la fonction publique conduisaient les collectivités locales à recourir pour 68 % à des agents contractuels. Il a souhaité qu'une solution vienne des principaux intéressés au travers d'une discussion ouverte avec les représentants sociaux-professionnels et les syndicats.

**M. François Blaizot, rapporteur**, l'a également interrogé sur le traitement réservé aux immigrés à la suite du passage du cyclone Luis à Saint-Martin (Guadeloupe), question sur laquelle l'attention du Président Jacques Larché avait été attirée.

**M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué de l'outre-mer**, a indiqué qu'il avait personnellement veillé à ce qu'aucune action critiquable ne fût menée à Saint-Martin à cette occasion. Il a précisé qu'à son initiative, prise en réponse à une demande d'immigrés rencontrés sur place, et sur la base d'un total volontariat, avait été mise en place une aide au retour et au déménagement pour les immigrés sinistrés qui choisissaient de retourner dans leur pays d'origine. Il a indiqué que cette faculté, organisée en liaison avec La Dominique, Haïti et le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, avait finalement été utilisée par 600 à 700 personnes, toutes volontaires. Rappelant les mesures prises en matière de logements d'urgence et de régularisation à l'occasion du cyclone, il a indiqué que le maire de Saint-Martin avait pris des mesures interdisant la reconstruction des logements précaires afin de reloger décentement les habitants sinistrés. Plus généralement, il a précisé qu'il avait demandé aux Pays-Bas d'accélérer le processus de consultation et de ratification afin que l'entrée en vigueur de l'accord conclu avec ce pays sur le contrôle des aéroports de Saint-Martin facilite la lutte contre les trafics de drogue.

**M. François Blaizot, rapporteur**, s'étant inquiété de l'évolution de la renégociation du traité de l'Union européenne en 1996, le ministre a indiqué que la France, en liaison active avec la présidence espagnole, recherchait la reconnaissance, à l'intérieur même du nouveau traité, de l'" ultra-périphéricité ". Il a précisé qu'il espérait régler ainsi la situation des DOM et que s'agissant des PTOM (pays et territoires d'outre-mer), il souhaiterait les insérer dans l'annexe, comme l'étaient les DOM jusqu'à présent, afin que leur régime ne soit plus aligné sur celui des pays ACP. Il a annoncé qu'en concertation avec les territoires, un mémorandum pour les PTOM serait déposé.

Les questions posées par **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis des crédits des territoires d'outre-mer (TOM)**, ont porté sur cinq points : la mise en

oeuvre de la décision du Président de la République de maintenir jusqu'en 2006 le niveau des flux financiers liés aux activités du centre d'expérimentation du Pacifique (CEP), le nouveau projet de statut pour la Polynésie française et le fonctionnement du régime de protection sociale fondé sur la contribution de solidarité territoriale (CST) dans ce territoire, le calendrier des travaux de préparation du scrutin d'autodétermination prévu pour 1998 en Nouvelle-Calédonie et la nécessaire révision du régime d'association des TOM à la Communauté européenne dans la perspective de la conférence intergouvernementale prévue en 1996 pour la révision du Traité sur l'Union européenne.

Concernant la mise en oeuvre de la décision annoncée par le Président de la République de maintenir jusqu'en 2006 les flux financiers liés aux activités du CEP, **M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué de l'outre-mer**, a indiqué qu'une réunion se tenait ce jour au ministère de la défense pour procéder à une évaluation, les masses financières correspondantes devant s'élever approximativement à 2,2 milliards de francs. Il a mentionné qu'après cette phase d'évaluation, il conviendrait de préciser l'utilisation de ces crédits et qu'un comité de suivi serait chargé de déterminer leur programmation. Il a rappelé que ces flux financiers devaient permettre la création d'activités nouvelles en Polynésie française afin que ce territoire puisse générer ses propres richesses. Cet objectif lui a paru essentiel pour la jeunesse polynésienne, en rappelant que 65 % de la population du territoire était actuellement âgée de moins de 25 ans.

S'agissant de la CST, **M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué de l'outre-mer**, a indiqué que la demande de remboursement résultant de l'annulation par le tribunal administratif de Papeete de la délibération de l'assemblée territoriale instituant cette contribution se situait entre 60 et 65 millions de francs qui seraient reversés par l'Etat au territoire et que l'inscription d'une somme de 73 millions de francs avait été prévue à cet effet dans le prochain collectif budgétaire.

**M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué de l'outre-mer**, a ensuite présenté le calendrier fixé par le Gouvernement en vue de l'adoption du nouveau statut pour la Polynésie française. Il a ainsi rappelé que les observations formulées par l'assemblée territoriale lui étaient parvenues la veille et que le projet de loi devait aujourd'hui même être transmis pour avis au Conseil d'Etat. Il a indiqué que ce projet devrait être examiné en Conseil des ministres d'ici un mois et déposé au Parlement avant la fin de l'année en vue de sa discussion à la mi-janvier. Il a justifié ce calendrier par le souhait du Gouvernement de voir le nouveau statut entrer en vigueur avant l'échéance des élections territoriales.

A la question de **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, relative aux liens d'association unissant les TOM à la communauté européenne, **M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué de l'outre-mer**, après avoir fait référence au rapport élaboré par M. Daniel Millaud au nom de la délégation pour l'Union européenne, a souligné la nécessité de distinguer clairement la situation des TOM de celle des autres pays ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique). Annonçant la préparation, en concertation avec les TOM, d'un memorandum tendant à la reconnaissance de la spécificité de ces territoires dans leurs relations avec l'Europe, il a envisagé une mention réservée aux TOM en annexe du nouveau Traité de l'Union devant résulter de la Conférence intergouvernementale prévue en 1996.

S'agissant de la préparation du scrutin d'autodétermination prévu en 1998 pour la Nouvelle-Calédonie, **M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué de l'outre-mer**, a indiqué que la rencontre, le 16 octobre dernier, entre le Premier ministre et les deux formations politiques signataires des accords de Matignon, le RPCR et le FLNKS, avait révélé une volonté déterminée de tous les acteurs de parvenir à une solution consensuelle, en évitant un " référendum couperet ". Il a annoncé que les discussions se poursuivraient dans le cadre de ce comité tripartite en début d'année 1996, puisqu'un comité de suivi

élargi serait constitué. Dans la perspective de cette échéance, il a estimé que l'objectif de rééquilibrage en matière de développement économique et social entre les trois provinces n'était pas encore atteint et que, pour combler ce retard, un comité de rééquilibrage avait été constitué et placé sous l'autorité du Haut-Commissaire, représentant de l'Etat dans le territoire.

En réponse à l'observation de **M. Jean-Jacques Peretti, ministre délégué de l'outre-mer**, regrettant les retards enregistrés dans les actions de développement engagées dans les TOM du fait de l'inertie des procédures, **M. Daniel Millaud** a indiqué que cette lenteur, en matière de préparation des appels d'offres notamment, était due aux distances, son territoire étant plus étendu que l'Europe, et qu'il fallait prendre en considération ce paramètre géographique.

La commission a ensuite examiné, sur le **rapport de M. Daniel Hoeffel, la proposition de résolution n° 66 (1995-1996)** de MM. Yves Guéna, Henri de Raincourt, Jean Faure, Paul Girod, Jacques Valade, Michel Dreyfus-Schmidt, Lucien Neuwirth, Mme Hélène Luc, MM. Claude Estier, Maurice Blin, Josselin de Rohan, Guy Cabanel et Jean-Claude Gaudin, tendant à modifier le **Règlement du Sénat**.

**M. Jacques Larché, président**, a tout d'abord indiqué que cette proposition de résolution apportait au Règlement les modifications rendues nécessaires par la dernière révision de la Constitution et qu'il avait consulté les autres présidents de commission à ce sujet.

**M. Guy Allouche** a regretté la concomitance de la réunion de la commission avec un débat important en séance publique, s'interrogeant sur l'urgence dans laquelle était examinée cette proposition de résolution.

**Le président Jacques Larché** a alors précisé à son intention que le Président du Sénat avait souhaité que la réforme du Règlement puisse aboutir le plus rapidement possible.



**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a déclaré que les groupes minoritaires avaient apprécié d'être associés à l'élaboration de cette proposition de résolution, contrairement à ce qui s'était produit lors des précédentes réformes du Règlement. Il a en outre indiqué qu'à titre personnel, il aurait souhaité que les présidents de commission ne puissent fixer l'ordre du jour des commissions de leur seule initiative, sans coordination avec l'ordre du jour de la séance publique, et que les commissions se réunissent le vendredi matin.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a tout d'abord constaté que la révision du Règlement du Sénat avait pour objet de procéder à la mise en oeuvre de la loi constitutionnelle du 4 août 1995, qui avait étendu le champ du référendum, modifié le régime de l'immunité des membres du Parlement et institué une session parlementaire unique.

Sur ce dernier point, il a rappelé les réserves qui avaient été exprimées par la commission au moment de la révision constitutionnelle, s'agissant notamment des contraintes liées à l'exercice éventuel d'un mandat local, ainsi que de l'autonomie nécessaire à chaque assemblée pour l'organisation du travail parlementaire.

Le rapporteur a souligné que le Sénat avait alors obtenu que le nombre de jours de séance soit en principe limité à 120 jours, que la fixation des jours et des semaines de séance relève du Règlement de chaque assemblée et qu'une séance par mois soit réservée à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée.

Abordant ensuite la révision du Règlement du Sénat proposée, **M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a rappelé qu'elle était issue des réflexions d'un groupe de travail réunissant les vice-présidents du Sénat, le questeur délégué et les présidents des groupes politiques sous la présidence de M. Yves Guéna, et qu'elle avait notamment soulevé le problème de l'organisation respective des travaux en séance publique et en commission, compte tenu du recentrage de la semaine de travail sur trois jours.

Le rapporteur a expliqué qu'il s'en tiendrait, dans ses propositions, à la mise en oeuvre des nouvelles règles constitutionnelles, tout en estimant souhaitable que le président Jacques Larché engage une réflexion plus vaste en vue d'une amélioration de l'organisation du travail parlementaire. Il a alors énuméré quelques pistes qui pourraient orienter cette réflexion, à savoir le développement de l'utilisation des procédures de débat " allégées " en séance publique, la possibilité de fixer un délai-limite pour le dépôt des sous-amendements, ou encore le renforcement des moyens de contrôle des assemblées.

Enfin, **M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a brièvement présenté les amendements qu'il entendait proposer à la commission. Il a expliqué que ces amendements tenaient compte des suggestions formulées par les présidents de commission et qu'ils avaient notamment pour objet de porter de quatre à six le nombre de vice-présidents des commissions permanentes, de s'inspirer des dispositions retenues par l'Assemblée nationale pour mettre en oeuvre les nouvelles dispositions constitutionnelles dans son Règlement, de combler une lacune concernant la fixation des jours supplémentaires de séance et de rendre le texte de la résolution davantage conforme à celui de la Constitution. Il a en outre indiqué qu'il proposerait un amendement tendant à une meilleure programmation des travaux parlementaires, ainsi qu'un amendement prévoyant la consultation du président de la commission des lois ou d'un membre du Bureau désigné à cet effet lorsque le Gouvernement invoquerait l'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement sur le fondement de l'article 41 de la Constitution.

A l'issue de cet exposé, **M. Daniel Millaud** a rappelé qu'il n'avait pas voté la dernière révision de la Constitution, considérant que l'institution d'une session unique accentuait la discrimination à l'égard des parlementaires d'outre-mer en raison des contraintes particulières liées à l'éloignement des départements et territoires qu'ils représentaient. Il a souhaité qu'afin de tenir compte de ces

contraintes, aucun texte concernant les territoires d'outre-mer ne soit discuté pendant certaines périodes de la session.

**M. Jacques Larché, président**, a alors rappelé qu'il avait évoqué, au moment de la révision constitutionnelle, le problème posé par l'institution d'une session unique aux sénateurs représentant l'outre-mer, ainsi qu'à ceux représentant les Français de l'étranger. Il a souhaité qu'à défaut de pouvoir inscrire une disposition précise dans le Règlement du Sénat sur ce sujet, une solution pratique puisse être trouvée en faveur de ces sénateurs.

**M. Robert Pagès** a pour sa part rappelé que le groupe communiste, républicain et citoyen n'avait pas approuvé la dernière révision constitutionnelle et que sa position n'avait pas changé en dépit de sa participation à l'élaboration de la proposition de résolution tendant à modifier le règlement du Sénat.

Il a en effet estimé que la révision de la Constitution avait fait la " part belle " au Président de la République au détriment du Parlement. Il s'est par ailleurs déclaré favorable à la journée d'initiative parlementaire, mais sous la condition que le Gouvernement ne modifie pas systématiquement le contenu des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour. Enfin, il a déclaré que le recours aux ordonnances annoncé par le Gouvernement ne constituait pas le meilleur moyen de renforcer le pouvoir législatif.

Enfin, **M. Philippe de Bourgoing** a rappelé qu'il avait souhaité que des " périodes " soient réservées pour permettre aux sénateurs titulaires de mandats locaux de participer au vote des budgets départementaux et régionaux.

La commission a ensuite examiné les amendements présentés par le rapporteur.

A l'article premier (modifications de coordination), elle a tout d'abord adopté un amendement rédactionnel.

La commission a ensuite adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article premier, afin de préciser le rôle des vice-présidents de commission et de porter leur nombre de quatre à six, à l'issue d'un débat auquel ont participé MM. **Daniel Hoeffel, Jacques Larché, président, Michel Dreyfus-Schmidt, Guy Allouche et Robert Pagès.**

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a indiqué que cet amendement répondait au souhait de certains présidents de commission.

**M. Jacques Larché, président**, a précisé que cette disposition permettrait à chaque groupe d'occuper une vice-présidence et tendait à parvenir à une meilleure association des vice-présidents au travail du président de commission, dans la perspective d'un renforcement des missions de contrôle.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt**, après avoir indiqué que le groupe socialiste était partagé sur ce point, a souhaité que l'on précise dans le texte de la résolution que chaque groupe politique disposerait d'un poste de vice-président.

**M. Guy Allouche** a rappelé qu'il avait accepté l'accroissement du nombre des vice-présidents du Sénat afin de parvenir à une répartition plus équitable entre les groupes et qu'à l'Assemblée tous les groupes disposaient d'un poste de vice-président.

**M. Robert Pagès** a approuvé la proposition émise par M. Michel Dreyfus-Schmidt, rappelant qu'il avait également défendu l'accroissement du nombre des vice-présidents du Sénat afin qu'un poste de vice-président soit confié à chaque groupe.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a souhaité que la rédaction du Règlement ne soit pas excessivement rigide sur ce point, mais s'est engagé à préciser au cours des débats en séance publique que la commission entendait par cet amendement permettre à chaque groupe politique de disposer d'un poste de vice-président.

La commission a alors adopté la proposition de son rapporteur.

Puis, après une observation de **M. Guy Allouche**, la commission a examiné un amendement présenté par le rapporteur à l'article 2 (temps réservé aux commissions - missions d'information), tendant à abroger l'interdiction de principe des missions organisées par les commissions hors de la France métropolitaine, pendant les sessions du Parlement.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a en effet expliqué que certaines missions étaient rendues nécessaires par la survenance d'évènements particuliers ou par la poursuite de réflexions engagées sur certains sujets, indépendamment du calendrier des sessions parlementaires.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a pour sa part souhaité que l'interdiction de principe soit maintenue afin de lutter contre l'absentéisme parlementaire, compte tenu de la possibilité offerte au Bureau d'accorder une dérogation.

**M. Jacques Larché, président**, a fait observer que les commissions disposaient auparavant de l'intersession d'hiver pour effectuer des missions. Il a rappelé que les évènements survenus en Nouvelle-Calédonie avaient conduit à plusieurs reprises la commission à décider d'organiser des missions.

Après avoir entendu les remarques formulées par **MM. Robert Badinter** et **Philippe de Bourgoing**, lequel a tenu à souligner que la dérogation accordée par le Bureau n'aurait plus un caractère exceptionnel, la commission a finalement décidé, sur la proposition de son rapporteur, de limiter l'interdiction de principe des missions au cours de la session ordinaire aux seules missions ayant lieu hors du territoire national, et non plus hors de la France métropolitaine, dans le souci de ne pas introduire de discrimination à l'égard des départements et territoires d'outre-mer.

A l'article 4 (aménagement de différentes dispositions relatives à la conférence des présidents), la commission a

examiné un amendement tendant à fixer au moins un mois à l'avance la date de la journée d'initiative parlementaire.

**M. Jacques Larché, président**, a à cet égard précisé que l'ordre du jour de ces séances mensuelles devrait aboutir à un équilibre satisfaisant entre les propositions de l'opposition et celles de la majorité.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a approuvé ce souci de programmation. Il a néanmoins souhaité que l'on précise dans le texte du Règlement que les propositions soient inscrites à l'ordre du jour de ces journées en nombre proportionnel à l'effectif de chaque groupe politique.

**M. Jacques Larché, président**, s'est déclaré défavorable à l'institution de " droits de tirage automatique " au profit de chaque groupe politique, tout en indiquant qu'il mentionnerait en séance publique son souci de parvenir à un équilibre entre les différents groupes.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a également déclaré qu'il rappellerait à cette occasion la nécessité de veiller sur les droits des groupes minoritaires, ajoutant que la proposition émise par **M. Michel Dreyfus-Schmidt** pourrait faire l'objet de réflexions ultérieures.

**M. Guy Allouche**, sans mettre en doute ces intentions, a considéré qu'il serait préférable qu'une précision soit apportée par écrit sur ce point.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a alors décidé de rectifier son amendement pour préciser que l'ordre du jour serait établi en tenant compte de l'équilibre entre tous les groupes politiques.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté l'amendement ainsi rectifié par le rapporteur, sous réserve d'une modification rédactionnelle destinée à tenir compte d'une observation formulée par **M. Robert Badinter**.

Toujours à l'article 4, la commission a adopté un amendement prévoyant la fixation de l'ordre du jour par la Conférence des présidents pour une période de trois

semaines, ainsi que l'information du Sénat sur les affaires que le Gouvernement prévoyait d'inscrire à l'ordre du jour, à l'ouverture de la session, puis, au plus tard, le 1er mars suivant.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a expliqué que cet amendement, que **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a qualifié de voeu pieux, répondait au souci d'assurer une meilleure programmation des travaux parlementaires et que l'Assemblée avait adopté une disposition identique.

A l'article 5 (jours et horaires de séance), la commission a adopté un amendement de clarification rédactionnelle, sur la possibilité pour le Sénat de prolonger les séances publiques au-delà des horaires habituels.

**M. Robert Badinter** s'étant interrogé sur la conformité à l'article 28 de la Constitution de l'article 5 de la proposition de résolution pour ce qui concerne la fixation des jours de séance, le rapporteur lui a fait observer que ces dispositions ne concernaient pas les "jours supplémentaires de séance" au sens de la Constitution.

**Le président Jacques Larché** a pour sa part constaté que cette adjonction ne faisait pas obstacle à l'application des dispositions expressément prévues par la Constitution.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a par ailleurs souligné que la demi-journée réservée aux travaux des commissions constituait une garantie indispensable au bon déroulement de ceux-ci.

A l'article 6 (mise en oeuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles sur les semaines de séance et les jours supplémentaires de séance), après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Daniel Hoeffel, rapporteur, Robert Badinter et Jacques Larché, président**, la commission a adopté un amendement tendant à clarifier et à préciser le régime des "jours supplémentaires de séance" au sens de la Constitution.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a expliqué qu'il s'agissait notamment de permettre au président d'une commission spéciale de proposer au Sénat de tenir des jours supplémentaires de séance.

A l'article 7 (débat sur la déclaration du Gouvernement prévue à l'article 11 de la Constitution), après avoir entendu les observations de **MM. Patrice Gélard, Michel Dreyfus-Schmidt et Daniel Hoeffel, rapporteur**, la commission a adopté un amendement tendant à préciser les modalités du déroulement du débat référendaire, afin notamment de permettre, le cas échéant, au président de la commission spéciale intéressée d'intervenir dans ce débat.

La commission a ensuite adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 7 afin de préciser les conditions dans lesquelles il serait statué sur l'irrecevabilité opposée par le Gouvernement à une proposition ou à un amendement sur le fondement de l'article 41 de la Constitution.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a indiqué que cet amendement tendait à reprendre les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale sur ce point et qu'il s'agissait notamment de prévoir la consultation du président de la commission des lois ou d'un membre du Bureau désigné à cet effet. En réponse à une question de **M. Patrice Gélard**, il a précisé que le texte de l'amendement tenait compte de la décision du Conseil constitutionnel sur la résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.

A l'article 9 (questions d'actualité et questions orales), la commission a adopté un amendement de précision rédactionnelle, le rapporteur ayant indiqué que la répartition entre les groupes concernait non les questions d'actualité elles-mêmes mais leur nombre. A ce même article, elle a adopté un autre amendement de simple précision rédactionnelle.



La commission a alors **adopté à l'unanimité le texte de la proposition de résolution résultant de ses délibérations, M. Michel Dreyfus-Schmidt** ayant précisé que cette adoption ne valait pas approbation de l'ensemble du Règlement du Sénat.

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

*RÉCAPITULATIF, ACTUALISÉ AU 17 NOVEMBRE 1995,  
DES POSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES,  
SAISIE AU FOND, ET PAR LES COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS*

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

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

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

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

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

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

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



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

## **DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE**

**Mercredi 15 novembre 1995 - Présidence de M. Jacques Genton, président** - La délégation a tout d'abord examiné le **projet de rapport d'information de MM. Jacques Genton et Claude Estier sur la XIII<sup>ème</sup> Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) qui s'est tenue à Madrid le 8 novembre 1995.**

**M. Jacques Genton** a tout d'abord rappelé la nature et la fonction de la COSAC. Celle-ci est née d'une initiative de M. Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale, soutenue par le Président Alain Poher. Cette proposition a obtenu, en 1989, le consensus des Présidents des Assemblées parlementaires de l'Union européenne. Les Présidents avaient alors retenu une série de propositions de nature à encourager la coopération en matière européenne entre les Parlements. Parmi ces propositions figurait l'idée d'une rencontre à intervalles réguliers de représentants de toutes les commissions européennes des Assemblées parlementaires des pays membres de l'Union. La première réunion a eu lieu en novembre 1989, à Paris, à l'initiative du Parlement français. Et, depuis lors, chaque semestre, une réunion se tient à l'invitation du Parlement du pays qui exerce la présidence de l'Union.

La COSAC est d'abord un lieu où les membres des Parlements nationaux échangent leurs expériences et leurs réflexions ; c'est également un lieu de rencontre avec le Parlement européen puisque celui-ci est représenté, comme chaque Parlement national, par six membres. La COSAC est aussi l'occasion de séances de questions-réponses avec le Conseil de l'Union européenne, représenté par les ministres du pays exerçant la présidence de l'Union.

Dans un premier temps, les COSAC ont donné l'occasion de comparer les méthodes de contrôle interne des affaires européennes dans chaque Parlement national. Puis elles ont été le lieu de débats sur des sujets déterminés tels que la politique de sécurité intérieure de l'Union, le principe de subsidiarité et la lutte contre la fraude. Enfin, dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996, la COSAC s'est penchée sur le rôle que les Parlements nationaux pourraient jouer au sein de la future Union européenne.

Ce fut notamment le thème principal de la COSAC de Paris, en février dernier. A la suite d'un travail préparatoire fondé sur des questionnaires et sur les synthèses des réponses fournies, une première approche fut tentée pour définir les bases d'un rôle plus affirmé des Parlements nationaux de l'Union. De manière générale, on peut dire que tous les participants à la COSAC de Paris ont jugé les débats fort intéressants ; du point de vue français, force est de reconnaître qu'ils ont surtout montré que nous étions plutôt isolés dans notre souhait d'une Chambre européenne représentant les Parlements nationaux. Mais cela eut le mérite de montrer les limites dans lesquelles il était possible de travailler pour réunir les suffrages des autres Parlements nationaux.

Au cours de la COSAC de Paris, M. Charles Ferdinand Nothomb, alors Président de la Chambre des Représentants de Belgique, a cependant suggéré la constitution d'un groupe de réflexion informel, constitué de parlementaires nationaux jouant en quelque sorte le rôle d'experts, pour tenter de formuler des suggestions qui pourraient ensuite servir de base à une position commune des Parlements nationaux. Ce groupe s'est réuni à trois reprises et a abouti à des conclusions d'étapes.

Ces conclusions auraient pu servir de base au débat à la COSAC de Madrid qui portait sur le rôle des Parlements nationaux. Or, non seulement la présidence espagnole de la XIII<sup>ème</sup> COSAC n'a pas cru bon d'adresser des questionnaires aux différents Parlements nationaux afin

qu'ils précisent leur position, mais elle a refusé que les conclusions du groupe de réflexion parlementaire soient examinées et débattues par la COSAC. Tout s'est passé comme si la présidence espagnole ne souhaitait pas que l'on puisse aboutir à quelque conclusion commune que ce soit. Certains de ses choix sont au demeurant apparus regrettables. Les travaux de la COSAC ont été regroupés sur une seule journée alors qu'habituellement il est prévu un jour et demi. Cette journée fut un mercredi, jour où les parlementaires sont généralement retenus dans leur Parlement national, alors que la coutume est de retenir un lundi et un mardi matin afin de concilier la présence à la COSAC avec les travaux parlementaires de chacun. Tout ceci explique que le sentiment général fut la déception. Il importe d'ailleurs de noter que l'Allemagne n'a envoyé aucun délégué à la COSAC de Madrid. Sans doute cette absence trouve-t-elle son explication dans des problèmes de calendrier, mais elle n'en est pas moins regrettable.

Dans l'immédiat, ceci complique singulièrement la possibilité matérielle de dégager une position commune - ou majoritaire - des Parlements nationaux d'ici la réunion de la Conférence intergouvernementale. On peut se demander si cela ne va pas, d'une certaine manière, dans le sens que semble privilégier le Parlement européen. Celui-ci agit en effet parfois comme s'il considérait qu'il était mieux placé que les Parlements nationaux pour définir la place des Parlements nationaux dans l'Union et assurer à lui seul l'expression des souverainetés populaires et du contrôle parlementaire.

Pour l'avenir, c'est l'utilité même de la COSAC qui paraît être en jeu. Les parlementaires qui se réunissent et engagent un débat entre eux souhaitent toujours, à un moment ou à un autre, pouvoir donner le sentiment majoritaire qui se dégage de la réunion à laquelle ils participent. Dès lors, il semble qu'aujourd'hui l'affirmation du rôle de la COSAC passe par la possibilité pour celle-ci d'adopter des textes qui, bien sûr, ne seraient pas des textes normatifs s'imposant au Conseil, mais des opinions

politiques que le Conseil pourrait ensuite prendre en compte.

**M. Claude Estier** a déclaré que la XIII<sup>ème</sup> COSAC s'était achevée dans un climat de frustration. Il a souligné toutefois que de nombreuses interventions avaient montré les progrès de l'idée de mieux associer les Parlements nationaux et de réaliser cette association à travers la COSAC, évolution dont il s'est félicité, indiquant que, pour sa part, il avait toujours été sceptique sur l'idée d'une seconde chambre européenne. Abordant l'organisation de la Conférence, il a déploré la manière dont la présidence avait été exercée : alors que la présidence d'une assemblée devrait être arbitrale, veiller à la bonne marche des débats et amener ceux-ci vers une conclusion, la présidence était constamment intervenue dans les débats pour contredire ou compléter les propos des orateurs, et semblait avoir voulu empêcher que la Conférence parvienne à des conclusions qui auraient montré les progrès de l'idée d'une association plus étroite des Parlements nationaux aux activités de l'Union.

Puis **M. Claude Estier**, après avoir souligné que l'intervention de grande qualité du ministre des affaires étrangères, M. Javier Solana, avait cependant contribué à l'intérêt de la XIII<sup>ème</sup> COSAC, a souhaité que la prochaine COSAC se déroule dans de meilleures conditions, faute de quoi cette instance, a-t-il estimé, pourrait tomber en désuétude.

**M. Jacques Genton**, après avoir estimé que l'intervention devant la COSAC de M. Carlos Westendorp, président du groupe de réflexion chargé de préparer la Conférence intergouvernementale de 1996, avait également apporté un éclairage intéressant, a regretté à son tour que la manière dont la présidence avait été exercée ait nuit à la marche des débats, qui auraient pu être fructueux.

**La délégation a alors adopté le projet de rapport d'information.**

Puis, la délégation a entendu une communication de **M. Lucien Lanier** sur la **proposition d'acte communautaire E 480**, relative aux aides à la construction navale.

**M. Lucien Lanier** a indiqué que, depuis la dernière réunion de la délégation, le Conseil des ministres de l'Union s'était livré à un premier examen de ce texte, et qu'il était parvenu à un accord pour le modifier substantiellement, de telle sorte que le dépôt d'une proposition de résolution n'apparaissait plus nécessaire.

La proposition E-480, dans sa forme initiale, tendait à remplacer, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1996, les règles communautaires en vigueur pour les aides à la construction navale (règles dont la validité expire le 31 décembre 1995) par de nouvelles dispositions. Ces dispositions appliquaient l'accord conclu l'année dernière dans le cadre de l'OCDE sur " les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes ", accord qui doit entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1996.

Or, l'accord de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) prévoit lui-même de n'avoir valeur obligatoire qu'après échange des instruments de ratification entre la Communauté européenne, la Corée du Sud, les Etats-Unis, la Finlande, le Japon, la Norvège et la Suède. Rien ne garantit que les ratifications requises auront été effectuées au 1<sup>er</sup> janvier 1996. Si la proposition E-480 avait été adoptée telle quelle, une période se serait ouverte où la Communauté se serait imposée à elle-même, sans contrepartie d'aucune sorte, une discipline que ses rivaux commerciaux n'auraient pas été tenus de respecter.

Devant cette situation, le Conseil des ministres a décidé de modifier la proposition E 480. Le compromis intervenu prévoit que la Communauté n'appliquera l'accord OCDE que lorsque les autres signataires l'auront également ratifié. En pratique, les aides actuelles conti-

nueront provisoirement à être autorisées pour une période de neuf mois à partir du 1<sup>er</sup> janvier prochain. Si, au 1<sup>er</sup> juillet, l'accord OCDE n'a pas été ratifié par les autres parties prenantes, la Commission européenne devra faire une nouvelle proposition sur les aides à la construction navale.

**M. Lucien Lanier** s'est félicité que le Conseil ait clairement indiqué que la Communauté n'appliquerait l'accord OCDE que s'il y avait réciprocité ; il a souligné que le caractère provisoire de la solution adoptée pour le régime des aides rendait nécessaire un suivi de ce dossier dans la durée. La situation d'ensemble de la construction navale communautaire est en effet loin d'être florissante : elle a perdu des parts de marché, l'année dernière, dans un contexte de croissance de la demande, alors que ses concurrents japonais et coréens accentuaient leur prépondérance. En 1994, le carnet de commandes mondial a en effet atteint près de 29 millions de tonnes brutes compensées (TBC), montant le plus élevé jamais atteint depuis le début des années 1980 ; or, la part de la construction navale communautaire dans cet ensemble n'a pas dépassé 19 % (5,5 millions de TBC) alors que les chantiers japonais et coréens en ont obtenu 48 % (13,8 millions de TBC), ce qui augmentait de plus d'un cinquième leur part de marché par rapport à 1993 (la part de marché détenue par les producteurs communautaires diminuant, quant à elle, de 2,4 %). Par ailleurs, les effectifs des chantiers navals de la Communauté ont diminué de 15 % en 4 ans, tandis que ceux des chantiers coréens ont dans le même temps augmenté de 27 %.

Au sein de cet ensemble, la construction navale française connaît une crise très grave : sa production ne représente plus que 1,5 % de la production mondiale et, en quinze ans, ses effectifs ont diminué de plus des quatre cinquièmes, passant de 35.000 à 6.000 emplois. Or, l'accord sur les aides conclu au sein de l'OCDE risque d'aggraver encore ces difficultés. L'interdiction des aides directes à la commande pénalisera tout particulièrement

les chantiers français qui, en raison de la faiblesse de l'armement français (relégué au 36<sup>ème</sup> rang mondial), et du cloisonnement entre les productions civiles et militaires, ne peuvent guère compter, dans l'état actuel, sur les aides indirectes qui seules sont autorisées par l'accord OCDE.

Le problème de fond de la faiblesse de la construction navale française reste donc entier et rend nécessaire de combler le handicap concurrentiel dont elle souffre par rapport à certains de ses concurrents, y compris européens. On s'explique mal, par exemple, que la construction navale allemande soit quatre fois plus importante que la nôtre, alors qu'on ne peut l'accuser de pratiques de dumping monétaire ou social. Il convient donc d'essayer de s'inspirer du système d'aides indirectes utilisé par d'autres pays, et de rapprocher davantage les activités civiles et militaires.

Concluant son propos, **M. Lucien Lanier** a souhaité que la délégation fasse part, au moyen d'une lettre au Gouvernement, de ses préoccupations dans ce domaine.

**M. Xavier de Villepin** a demandé des précisions sur l'évolution de la part de marché de la France.

**M. Lucien Lanier** a indiqué que cette part s'était constamment réduite au cours des dernières années, avec des conséquences très lourdes sur le niveau de l'emploi dans ce secteur. Il a souhaité que la France mette en place des formes d'aide plus efficaces et moins contestables au regard des normes communautaires et internationales.

**La délégation a alors décidé d'attirer par écrit l'attention du Gouvernement sur ce point.**

Puis la délégation a entendu une communication de **M. Emmanuel Hamel** sur la proposition d'acte communautaire E 471.

**M. Emmanuel Hamel** a rappelé que ce texte tendait à modifier deux directives communautaires : la directive du 15 mars 1993 sur les fonds propres des entreprises



d'investissement et la directive du 10 mai 1993 concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières.

Les modifications proposées ne concernent pas le fond de ces textes, mais uniquement la procédure selon laquelle leurs mesures d'exécution sont arrêtées. Il s'agit donc en grande partie d'un nouvel épisode de la controverse qui oppose, depuis des années, le Conseil, la Commission et le Parlement européen sur leurs pouvoirs respectifs en ce qui concerne les mesures d'exécution des règles posées par les directives communautaires. La délégation avait déjà abordé ce problème de la " comitologie " en adoptant le rapport de M. Michel Caldaguès (n° 126 du 7 décembre 1994).

**M. Emmanuel Hamel** a souligné que, jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le Conseil était généralement uni sur la nécessité de contrôler étroitement la mise en oeuvre par la Commission européenne des mesures d'application des textes communautaires ; mais le nouveau traité, en donnant au Parlement européen un pouvoir de codécision sur certains textes communautaires, a fait rebondir la controverse. En effet, le Parlement européen a décidé d'utiliser ses pouvoirs pour bloquer les textes qui prévoyaient de mettre en place un comité composé de représentants des Etats membres afin de contrôler l'exercice des compétences d'exécution de la Commission, chaque fois que ce comité était doté de pouvoirs importants.

Devant ces blocages, un *modus vivendi* a finalement été conclu : il a été convenu que la conférence intergouvernementale de 1996 trancherait ce litige et que, dans l'attente, le Parlement européen renoncerait à bloquer des textes pour de simples raisons de " comitologie ".

En l'occurrence, la solution retenue pour la proposition E 471 est plutôt favorable à la thèse du Conseil. Il est vrai qu'on se trouve ici dans un cas particulier : pour les deux directives que la proposition E 471 tend à modifier, le

Conseil avait décidé de prendre provisoirement lui-même les mesures d'exécution, en l'absence d'accord sur le type de comité à créer. Cela a conduit la Commission à proposer que le Conseil lui donne compétence pour prendre les mesures d'exécution et d'adaptation des deux directives en cause, mais sous le contrôle d'un comité doté de pouvoirs importants : il s'agit donc d'une proposition de compromis.

En outre, même si la proposition E 471 fait partie de celles qui doivent être adoptées avec l'accord du Parlement européen, dans le cadre de la procédure dite de codécision, il est très improbable, compte tenu du modus vivendi intervenu, que les députés européens s'opposent à la formule proposée et exigent la mise en place d'un comité consultatif.

**M. Emmanuel Hamel** a indiqué qu'il était par principe réservé sur cette proposition puisqu'il s'agissait de transférer une compétence vers la Commission européenne au détriment du Conseil. Il a cependant estimé qu'il n'était pas indispensable que la délégation intervienne sur ce texte dans la mesure où, d'une part, la formule proposée maintenait en grande partie les droits du Conseil, et, d'autre part, la conférence intergouvernementale de 1996 étant appelée à régler le problème de fond, la préparation de cette conférence constituait le cadre approprié pour que la délégation intervienne sur le problème de la "comitologie".

Après une intervention en ce sens de **M. Xavier de Villepin**, la délégation a alors décidé de ne pas intervenir sur la proposition d'acte communautaire E 471.

La délégation a ensuite entendu une communication de **M. Emmanuel Hamel** sur la proposition d'acte communautaire E 494.

**M. Emmanuel Hamel** a rappelé que ce texte concernait l'importation dans la Communauté de certaines productions agricoles dans des conditions préférentielles pour la période du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 1995. Les produits

concernés sont les jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement (dans la limite de 169.000 têtes) et certaines variétés de fromage.

Dans le cadre de l'accord de Marrakech (concluant " l'Uruguay Round " du GATT), la Communauté européenne a pris des engagements d'ouverture accrue de son marché. Ces engagements doivent se traduire en particulier par l'ouverture de " contingents tarifaires ", c'est-à-dire par l'autorisation d'importer dans la Communauté certains produits, dans des limites de quantité déterminées, en payant des droits de douane réduits. Par ailleurs, dans le cadre du rapprochement en cours avec certains pays d'Europe de l'Est en vue de leur adhésion future à la Communauté, des contingents tarifaires particuliers ont été ouverts à leur intention. Il est donc apparu opportun de comptabiliser les contingents tarifaires ouverts au profit des pays de l'Est dans l'ensemble des contingents que la Communauté doit ouvrir pour satisfaire aux obligations contractées dans l'accord de Marrakech. Cependant, pour respecter la clause de non-discrimination dans l'ouverture de contingents tarifaires, il était nécessaire que les contingents tarifaires accordés aux pays de l'Est et les contingents ouverts au titre de l'accord de Marrakech aient le même taux réduit de droits de douane. Autrement dit, lorsque le taux préférentiel accordé dans le cadre de l'accord de Marrakech est supérieur à celui accordé aux pays de l'Est, il devient nécessaire de l'abaisser pour pouvoir compter l'avantage accordé aux pays de l'Est parmi les avantages consentis au titre de l'accord de Marrakech, ce qui est l'objet essentiel de la proposition E 494.

Concluant son propos, **M. Emmanuel Hamel** a proposé que la délégation n'intervienne pas sur ce texte, au demeurant appelé à être très rapidement adopté.

**La délégation a approuvé cette proposition.**

**La délégation a ensuite procédé à l'examen des propositions d'actes communautaires E 497 et E 499 à E 509.**

**M. Jacques Genton** a tout d'abord présenté les propositions E 508, E 509 et E 507.

**La proposition E 508** vise à modifier la directive relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications et tend à l'ouverture complète du marché des télécommunications à la concurrence. Elle prévoit la libéralisation, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1998, de l'ensemble des services de téléphonie vocale publique, ainsi que de la fourniture et de l'installation d'infrastructures de télécommunications. En conséquence, ce texte prévoit la suppression des droits exclusifs et spéciaux institués par les Etats membres, en matière de téléphonie vocale et de fourniture d'infrastructures, au profit de leurs organismes respectifs de télécommunications nationaux. Toutefois, une période transitoire supplémentaire de cinq ans au maximum serait accordée aux Etats membres dotés d'un réseau peu développé (Espagne, Italie, Grèce, Portugal). Le Luxembourg, compte tenu de la petite taille de son réseau, bénéficierait quant à lui d'une période de transition de deux ans. Le document E 508 a pour base juridique l'article 90-3 du traité de Rome qui confère à la Commission la faculté de prendre seule des directives dans ce domaine.

**La proposition E 509** vise à modifier la directive relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications en ce qui concerne les communications mobiles et personnelles. Ce document prévoit l'élimination des restrictions à la liberté pour les opérateurs de réseaux mobiles d'exploiter et de développer leur réseau. Il garantit, par ailleurs, le droit d'interconnexion directe entre les systèmes de communications mobiles. Le fondement juridique de ce texte est également l'article 90-3 du traité de Rome.

**La proposition E 507** est un simple corrigendum de la proposition E 467 relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications et à la garantie du service universel et de l'interopérabilité par l'application des prin-

cipes de fourniture d'un réseau ouvert. Les modifications mentionnées sont donc d'ordre purement rédactionnel.

**M. René Trégouët** a estimé que les textes E 508, E 509 et E 507 devraient être abordés en même temps que le texte E 467, pour lequel la délégation l'avait désigné comme rapporteur, dans la mesure où ils traitaient de différents aspects d'un même problème.

**M. Claude Estier** a souligné la nécessité d'intervenir très rapidement sur ces textes dont l'enjeu était très important.

**M. Jacques Genton** a précisé que l'application de l'article 90-3 du traité permettait à la Commission de prendre seule des mesures de libéralisation, sans avoir à recueillir l'accord du Conseil et du Parlement européen. La Commission a décidé de transmettre néanmoins les textes au Conseil pour consultation ; un débat d'orientation aura lieu au sein du Conseil le 27 novembre.

**M. Claude Estier** a critiqué le choix de l'article 90-3, puis a souhaité que la délégation prenne position sur ces textes dès sa prochaine réunion.

**La délégation a alors chargé M. René Trégouët de lui présenter une proposition de résolution sur les quatre textes en cause lors de sa prochaine réunion.**

**M. Jacques Genton** a ensuite présenté les propositions E 497, E 499, E 500 et E 501.

**La proposition E 497** concerne l'aide financière et technique apportée par la Communauté aux actions visant à intégrer la dimension environnementale dans le processus de développement durable des pays en voie de développement. Cette proposition tend à mettre en oeuvre des engagements internationaux souscrits par la Communauté, notamment lors de la Conférence de Rio, et à doter d'une base juridique une ligne budgétaire existant depuis 1982 (dotée de 13,2 millions d'écus en 1995). La proposition de règlement E 497 encadre l'action de la Commission

européenne et définit la procédure de décision. La Communauté financera en priorité les actions concernant : la préservation de la diversité biologique ; l'amélioration de l'environnement, en particulier urbain, par la mise en oeuvre de plans de gestion des déchets, des eaux usées, de la pollution de l'air ; la préservation des zones côtières ; l'utilisation de technologies adaptées aux contraintes environnementales dans le domaine de l'énergie ; l'amélioration des pratiques de conservation et de gestion des sols ; l'adaptation des processus de production et la sensibilisation des agents économiques aux contraintes environnementales.

**La proposition E 499** concerne le régime tarifaire préférentiel applicable aux importations dans la Communauté de produits originaires des territoires palestiniens. Elle vise à étendre ce régime préférentiel aux fleurs coupées, en ouvrant un contingent tarifaire communautaire annuel de 1.500 tonnes exempté de droits de douane à l'importation.

**La proposition E 500** tend à fixer des mesures supplémentaires de contrôle applicables aux activités de pêche exercées dans les eaux de la mer Baltique, des Belts et de l'Oresund. Ce texte vise à traduire dans la législation communautaire les recommandations formulées par la commission de la mer Baltique et qui doivent être mises en oeuvre par les parties ayant adhéré à la convention sur la pêche et la conservation des ressources vivantes de la mer Baltique. Les mesures supplémentaires de contrôle concernent la capture et le débarquement des ressources halieutiques.

**La proposition E 501** concerne les aides aux politiques et programmes démographiques dans les pays en voie de développement. Ce texte vise à doter d'une base légale la ligne budgétaire consacrée à ces aides, créée en 1990 et dotée de 6 millions d'écus en 1995. Il encadre l'action de la Commission européenne et définit la procédure de décision. Il précise notamment les règles de gestion applicables aux actions entreprises et les objectifs.

Aucun de ses membres n'ayant fait d'observation sur ces textes, **la délégation a décidé de ne pas intervenir sur les propositions d'actes communautaires E 497, E 499, E 500 et E 501.**

**M. Jacques Genton** a ensuite présenté la **proposition E 502**. Ce texte constitue l'instrument juridique officialisant la conclusion de l'accord européen établissant une association entre, d'une part, les Communautés européennes et leurs Etats membres et, d'autre part, la Slovénie. Cet accord, paraphé à Bruxelles le 15 juin dernier, est destiné à régir l'ensemble des relations économiques et commerciales avec la Slovénie et remplace l'accord de coopération entre la CEE et la Slovénie, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1993. D'une manière générale, il suit le modèle des accords européens d'association précédents, notamment en ce qui concerne le droit d'établissement, les prestations de services, la circulation des capitaux, la coopération économique, culturelle et financière. Il contient, toutefois, des dispositions spécifiques en matière de transport et de libre circulation des travailleurs. Comme il s'agit d'un accord mixte, son entrée en vigueur est subordonnée à sa ratification par l'ensemble des Etats membres. La France s'est déclarée favorable à cet accord. L'Italie, en revanche, subordonne son accord au règlement d'un différend qui l'oppose à la Slovénie, relatif à des propriétés et des biens italiens confisqués par l'ancien régime communiste de l'ex-Yougoslavie.

**M. Emmanuel Hamel** s'est inquiété d'incidences éventuelles de ce texte sur le conflit dans l'ex-Yougoslavie.

**M. Jacques Genton** a indiqué que cette question pourrait être, le cas échéant, examinée par la commission des Affaires étrangères lors de l'examen du projet de loi de ratification, puisqu'il s'agissait d'un accord mixte nécessitant l'approbation du Parlement français.

Après une intervention de **M. Xavier de Villepin** dans le même sens, **la délégation a décidé de ne pas**

**intervenir sur la proposition d'acte communautaire E 502.**

Puis **M. Jacques Genton** a présenté les propositions E 503 et E 504.

**La proposition de règlement E 503** est relative à la suspension totale ou partielle des droits de douane applicables à certains produits agricoles originaires de Malte et de Turquie et à certains produits pétroliers originaires de Turquie. Ce texte vise à renouveler, pour l'année 1995, les suspensions tarifaires dont sont bénéficiaires ces pays pour les produits en cause.

**La proposition E 504** concerne la conclusion d'accords entre la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et la Fédération de Russie et l'Ukraine sur le commerce de certains produits sidérurgiques. Ces accords fixent les limites quantitatives dans lesquelles les produits sidérurgiques originaires de Russie et d'Ukraine pourront être importés dans la Communauté, pour les années 1995 et 1996. Ils remplacent le système antérieur de contingents communautaires autonomes. Des notes jointes prévoient, pour l'année 1995, l'importation, en exonération de droits, de certaines quantités de produits sidérurgiques russes et ukrainiens dans le territoire des " nouveaux Länder " allemands.

Aucun de ses membres n'ayant présenté d'observation sur ces textes, **la délégation a décidé de ne pas intervenir sur les propositions E 503 et E 504.**

Puis, **M. Jacques Genton** a présenté les propositions E 505 et E 506.

**La proposition de règlement E 505** concerne la communication à la Commission des projets d'investissement d'intérêt communautaire dans les secteurs du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité. Elle tend à refondre deux règlements antérieurs qui font peser sur les entreprises des Etats membres l'obligation de fournir à l'Etat, qui doit les communiquer à la Commission, certaines données concernant leurs projets d'investissement



dans les secteurs précités. Le texte vise à réduire les contraintes administratives imposées aux entreprises et aux Etats membres. Elle laisse notamment aux Etats le soin de choisir les moyens à mettre en oeuvre pour la fourniture des informations requises ; elle modifie la date à laquelle les données doivent être communiquées à la Commission et réduit la liste de celles-ci.

La **proposition E 506** prévoit l'établissement d'un programme pluriannuel destiné à promouvoir la coopération internationale dans le secteur de l'énergie (programme SYNERGY). Ce programme vise, en particulier, la promotion d'actions de coopération en matière de conception et d'élaboration de la politique énergétique des pays tiers. Il a pour objectifs la promotion du développement durable, notamment par la réduction de l'émission des gaz à effet de serre et des polluants liés à la consommation de l'énergie ; l'amélioration de la sécurité de l'approvisionnement énergétique ; l'amélioration de l'efficacité énergétique. Le programme SYNERGY est prévu pour la période 1996-2000. Une enveloppe globale de 50 millions d'euros lui serait affectée durant cette période. La proposition E 506 a pour fondement l'article 235 du traité de Rome qui confère au Conseil, statuant à l'unanimité, le droit d'adopter des dispositions dans des domaines pour lesquels la Communauté n'est pas dotée de pouvoir d'action, si des dispositions apparaissent nécessaires pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté.

**M. Emmanuel Hamel** a demandé des précisions sur la position des grandes entreprises nationales concernées. Il a souhaité que la délégation vérifie que ces textes ne portent pas atteinte à des intérêts nationaux.

**M. Jacques Genton** a rappelé que la proposition E 505 était un texte de simplification administrative et la proposition E 506 un programme de coopération d'ampleur modeste. Il s'est toutefois engagé à s'informer sur d'éventuels inconvénients de ces textes pour les entreprises en

cause, avant que ne soit officialisée une éventuelle décision de la délégation de ne pas intervenir sur ces textes.

Son président ayant ultérieurement constaté que les textes en cause ne provoquaient pas d'inquiétude chez les entreprises concernées, **la délégation a décidé de ne pas intervenir sur les propositions E 505 et E 506.**

Au titre des questions diverses, **M. Jacques Habert** a souhaité que les résolutions portant sur des propositions d'acte communautaire soient plus souvent examinées par les commissions permanentes et la séance plénière. Il a souligné l'intérêt du récent débat en séance sur la proposition de directive relative aux activités de radiodiffusion télévisuelle, et a souhaité que les textes européens importants donnent lieu le plus souvent possible à de tels débats.

**M. Jacques Genton** a rappelé le rôle de la délégation dans ce domaine. Tout sénateur peut déposer une proposition de résolution sur un texte communautaire. Mais, devant l'afflux de ces textes dont la rédaction est par ailleurs souvent obscure, la conférence des Présidents a chargé la délégation de procéder à un examen systématique de ces documents, afin d'assurer un tri entre les propositions les plus importantes et les autres. Sur les textes qu'elle juge importants, la délégation peut charger un de ses membres de déposer une proposition de résolution en son nom. C'est ensuite aux commissions permanentes et, le cas échéant, à la séance publique, de poursuivre et d'achever la procédure. La délégation s'est donné pour règle d'agir vite, afin de ne pas entraver inutilement l'action du Gouvernement, et à bon escient, afin de ne pas encombrer sans nécessité l'agenda des commissions permanentes.

**M. Jacques Habert** a regretté que certaines commissions permanentes ne donnent pas, ou donnent trop tardivement suite aux propositions de résolution sur les textes communautaires. Il a estimé indispensable que le Sénat

montre qu'il était attentif à tous les aspects importants de la législation communautaire.

Egalement au titre des questions diverses, **M. Georges Othily** a déclaré que, dans la perspective de la conférence intergouvernementale de 1996, les régions d'outre-mer, dont le régime était fixé par une annexe au traité, reçoivent un statut intégré au traité lui-même, afin de consolider l'acquis dans ce domaine. Appuyé par **M. Pierre Lagourgue**, il a souhaité que la délégation prenne une initiative dans ce sens.

**M. Jacques Genton** a indiqué que c'est en décembre prochain, lorsque la délégation aurait à se prononcer à nouveau au sujet de la préparation de cette conférence, sur le rapport du président Yves Guéna, que cette question devrait être examinée.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,  
ET DÉLÉGATIONS  
POUR LA SEMAINE DU 20 AU 25 NOVEMBRE 1995**

**Commission des Affaires culturelles**

**Mardi 21 novembre 1995**

*à 16 heures*

Salle n° 245

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1996 de :

- M. Jean Bernadaux sur l'enseignement scolaire ;
- M. Jean-Louis Carrère sur l'enseignement technique.

**Mercredi 22 novembre 1995**

*Salle n° 245*

*à 10 heures :*

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1996 de :

- M. Pierre Laffitte sur la recherche ;
- M. Jacques Legendre sur la francophonie ;
- M. Ambroise Dupont sur l'environnement.

*à 15 heures :*

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1996 de :

- M. Jean-Pierre Camoin sur l'enseignement supérieur ;
- M. Alain Gérard sur la presse écrite.

## **Commission des Affaires économiques et du Plan**

**Mardi 21 novembre 1995**

*à 15 heures 30*

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis de M. Gérard Larcher sur le budget de la Ville.

- Examen du rapport pour avis de M. Francis Grignon sur le budget de l'Industrie.

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Jacques Robert sur le budget des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce et de l'Artisanat.

**Mercredi 22 novembre 1995**

*à 9 heures 30*

Salle n° 263

- Nomination de rapporteurs :

- sur le projet de loi n° 62 (1995-1996) relatif à la partie législative du livre VI (nouveau) du code rural ;

- à titre officieux, sur le projet de loi n° 2319 (Assemblée nationale, Xe législature) relatif au supplément de loyer de solidarité (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

- Nomination d'un nouveau rapporteur sur la proposition de loi n° 151 (1994-1995) de M. Hubert Haenel et plu-

sieurs de ses collègues, tendant à actualiser la loi locale de chasse régissant les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

- Examen du rapport pour avis de M. Alain Pluchet sur le budget de l'Agriculture.

- Examen du rapport pour avis de M. Pierre Hérisson sur le budget des Technologies de l'Information et de la Poste.

- A l'issue de la première lecture du projet de loi n° 2222 (Assemblée Nationale, Xe législature) de finances pour 1996 et de sa transmission par l'Assemblée nationale, examen définitif des rapports pour avis sur ce projet de loi.

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

**Mercredi 22 novembre 1995**

Salle n° 216

*à 10 heures :*

- Examen du rapport pour avis de M. André Dulait sur les crédits du ministère des Affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.

- Examen du rapport pour avis de M. Guy Penne sur les crédits du ministère des Affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 (relations culturelles extérieures et francophonie).

- Examen du rapport pour avis de Mme Paulette Briepierre sur les crédits du ministère de la Coopération inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.

*à 15 heures 30 :*

- Audition de M. Henri Conze, délégué général pour l'armement.

## **Commission des Affaires sociales**

**Mercredi 22 novembre 1995**

Salle n° 213

*à 9 heures 30 :*

- Examen du rapport pour avis de M. Paul Blanc sur le projet de loi de finances pour 1996 (politique de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion).

*à 11 heures :*

- Examen du rapport pour avis de M. Louis Boyer sur le projet de loi de finances pour 1996 (santé publique et politique hospitalière).

*à 15 heures :*

- Examen du rapport pour avis de M. José Balareello sur le projet de loi de finances pour 1996 (rapatriés).

**Jeudi 23 novembre 1995**

Salle n° 213

*à 9 heures 30 :*

- Examen du rapport pour avis de M. Charles Des-cours sur le projet de loi de finances pour 1996 (problèmes généraux et équilibre financier de la sécurité sociale).

*à 11 heures 30 :*

- Examen du rapport pour avis de M. Marcel Lesbros sur le projet de loi de finances pour 1996 (anciens combattants et victimes de guerre).

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

**Mercredi 22 novembre 1995**

*à 10 heures*

Salle de la Commission

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1996**

- Examen des amendements aux articles de la première partie du projet de loi n° 2222 (AN, Xe législature) de finances pour 1996 (M. Alain Lambert, rapporteur général).

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

**Mardi 21 novembre 1995**

Salle n° 207

*à 9 heures :*

- Examen des amendements aux conclusions de la commission sur la proposition de résolution n° 66 (1995-1996) de MM. Yves Guéna, Henri de Raincourt, Jean Faure, Paul Girod, Jacques Valade, Michel Dreyfus-Schmidt, Lucien Neuwirth, Mme Hélène Luc, MM. Claude



Estier, Maurice Blin, Josselin de Rohan, Guy Cabanel et Jean-Claude Gaudin tendant à modifier le Règlement du Sénat.

*à 18 heures :*

- Audition de M. Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur, sur les crédits de son ministère pour 1996.

**Mercredi 22 novembre 1995**

*à 9 heures*

Salle n° 207

- Nomination des membres du Groupe de travail sur le mode de scrutin régional.

- Désignation d'un candidat titulaire pour représenter le Sénat au sein du Conseil national des services publics départementaux et communaux.

- Examen pour avis des crédits suivants :

• Intérieur, réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté :

- Police et sécurité (Rapporteur : M. Paul Masson)

- Décentralisation (Rapporteur : M. André Bohl)

- Sécurité civile (Rapporteur : M. Jean-Pierre Tizon)

• Outre-mer :

- Départements d'outre-mer (Rapporteur : M. François Blaizot)

- Territoires d'outre-mer (Rapporteur : M. Jean-Marie Girault)

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

**Mercredi 22 novembre 1995**

*à 17 heures*

Salle n° 261

- Politique sociale communautaire :

- présentation d'une proposition de résolution de M. Charles Metzinger sur la proposition d'acte communautaire E 450 (principe d'égalité entre hommes et femmes) ;

- communication de M. Charles Metzinger sur trois propositions d'actes communautaires (E 462, E 478, E 483).

- Communication de M. Charles Metzinger sur certains aspects de la situation sociale des travailleurs transfrontaliers (qualification juridique de la CSG au regard du droit communautaire).

- Présentation d'un projet de rapport d'information et d'une proposition de résolution de M. René Trégouët sur l'avenir des télécommunications en Europe.