

4  
N° 1

10 octobre 1988

---

---

# SÉNAT

---

PREMIERE SESSION ORDINAIRE 1988-1989

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE

---

	Pages
Affaires culturelles .....	5
Affaires sociales.....	19
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation .....	27
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale .....	33

## AFFAIRES CULTURELLES

**Jeudi 6 octobre 1988.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.**- La commission a tout d'abord désigné ses rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 1989. Ont été nommés :

- Culture : M. Michel Miroudot
- Cinéma-Théâtre dramatique : M. Jacques Carat
- Environnement : M. Roland Ruet
- Enseignement scolaire : M. Paul Séramy
- Enseignement agricole : M. Albert Vecten
- Enseignement supérieur : M. Pierre Brantus
- Enseignement technique : M. Marcel Vidal
- Recherche scientifique et technique : M. Pierre Laffitte
- Jeunesse et Sports : M. François Lesein
- Communication : M. Adrien Gouteyron
- Relations culturelles, scientifiques et techniques : M. Jean Delaneau
- Francophonie : M. Jacques Habert

La commission a ensuite nommé M. Adrien Gouteyron comme candidat proposé à la désignation du Sénat pour faire partie de la commission nationale pour l'éducation, la science et la culture.

Enfin, la commission a entendu M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis des crédits de la

**communication** qui a présenté, à la suggestion de **M. Jules Faigt**, un **rapport d'information** sur l'application de la loi du 30 septembre 1986 relative à la **liberté de communication**.

**M. Adrien Gouteyron**, **rapporteur**, a indiqué que le bilan de la loi, deux ans après son entrée en vigueur, était caractéristique d'une période de transition : l'évolution révèle certains signes d'adaptation encourageants, mais elle inspire aussi des motifs d'inquiétude qui conduisent à proposer certains aménagements pour l'avenir. Avant d'en venir au bilan proprement dit, il a insisté brièvement sur la rapidité avec laquelle les options de la loi du 30 septembre 1986 ont reçu leur traduction. Il a fait trois constatations :

- les principaux contours du nouveau paysage audiovisuel ayant été dessinés dès le début du printemps de 1987, on doit reconnaître que la C.N.C.L. a commencé d'accomplir sa mission avec une réelle détermination alors qu'il lui fallait en même temps s'organiser. Des polémiques sont venues occulter l'importance du travail accompli ; elles étaient inévitables car la C.N.C.L. a eu à prendre, très vite, des décisions politiquement sensibles dans le contexte délicat de la cohabitation. Auraient-elles été gommées par l'histoire si on avait laissé à la commission le temps d'asseoir son autorité ? **M. Adrien Gouteyron**, **rapporteur**, a estimé qu'on ne pouvait à tout le moins éviter de se poser la question, tout en indiquant que l'on devait néanmoins retenir quelques leçons de l'expérience, si courte soit-elle. Ainsi : l'indépendance de l'autorité de régulation acquiert jour après jour, depuis sa création en 1982, plus de réalité et de consistance, mais il est vrai que lorsque le terrain s'avère politiquement particulièrement sensible, sa conquête se fait plus balbutiante ; la composition retenue par le législateur pour la C.N.C.L. n'a pas donné entière satisfaction, notamment parce qu'elle n'a pas assuré à la commission la cohésion qui lui était nécessaire ; la C.N.C.L. a manqué d'occasions pour rendre compte de sa

gestion et, parce qu'elle n'avait pas de tribune pour expliquer ses décisions, il était fatal que la presse et les médias en général deviennent le lieu privilégié du débat devant l'opinion publique ; elle a sans doute fait un usage trop timide des pouvoirs de sanction dont l'avait dotée le législateur. Quoi qu'il en soit, a indiqué **M. Adrien Gouteyron, rapporteur**, par son ampleur et ses novations, la tâche accomplie par la C.N.C.L., depuis l'automne 1986, devrait marquer durablement le secteur de l'audiovisuel, qu'il s'agisse de l'exercice des rôles qu'elle a hérités de la Haute Autorité, ou de ceux qui correspondent à de nouvelles missions de l'organe de régulation (compétence générale d'autorisation des services privés de communication audiovisuelle, "pouvoirs techniques").

- l'opération de privatisation de TF1 aura été menée à bien dans des délais rapides et ce succès revient, en partie au moins, à la transparence de la procédure prévue par le législateur.

- les ambitions nourries en 1986 par le législateur pour la création audiovisuelle ont reçu leur transcription pour le secteur privé par le biais des obligations générales imposées aux exploitants et par les engagements qu'ils ont souscrits dans leurs dossiers de candidature ; l'effort de création du secteur public a reçu un appui financier sans précédent, au travers des lois de finances pour 1987 et 1988.

Au titre des signes encourageants d'adaptation, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur**, a d'abord relevé que, sans que l'on puisse pour autant en tirer des conclusions définitives, on constatait aujourd'hui qu'en France, comme à l'étranger, les ressources publicitaires disponibles avaient permis au pôle privé de se développer, sans menacer les autres supports, comme la presse.

Depuis l'hiver 1987, a-t-il rappelé, l'audience des différentes chaînes de télévision a connu une évolution contrastée. Jusqu'à la fin de 1987, le phénomène le plus

marquant a été la progression spectaculaire de TF1, laquelle s'est opérée essentiellement au détriment du secteur public (dont l'effritement de l'audience était prévisible) et n'a pu être enrayerée ni par la Cinq, ni par M6, aux réseaux de diffusion alors trop étroits. Les tendances se sont inversées au seuil de l'année 1988. TF1 reste la première chaîne en termes d'audience mais sa part de marché a diminué au point de retrouver cet été le niveau qui était le sien au moment de sa privatisation. L'effort de création du secteur public lui a permis, au printemps dernier, de regagner plusieurs points d'audience ; néanmoins les médiocres performances qui ont suivi pour Antenne 2 montrent qu'à l'évidence les problèmes relatifs aux missions et au financement du secteur public restent à résoudre. Grâce à l'extension de leurs réseaux et à leurs choix respectifs de programmation, la Cinq et M6 ont nettement progressé en termes d'audience, ce dont on devrait se féliciter si les deux chaînes ne l'avaient fait au mépris de leurs obligations et de leurs engagements en matière de diffusion et de production.

Une autre source, sinon de satisfaction, du moins d'optimisme raisonné a indiqué le rapporteur tient à l'insertion, globalement moins douloureuse que prévue, des organismes publics prestataires de services dans le contexte concurrentiel, même si la situation de la S.F.P. est plus délicate que celle de l'I.N.A. ou de T.D.F.

Puis il a analysé les sources de tension actuelles :

1) l'augmentation des dépenses de programme, certes irréversible car inhérente à la concurrence, a pris, dans les mois qui ont suivi la réforme, une dimension caricaturale.

2) la montée d'un sentiment légitime "d'exaspération publicitaire" est aujourd'hui manifeste. **M. Adrien Gouteyron, rapporteur**, a rappelé que la loi du 30 septembre 1986 avait prévu, sur proposition du Sénat, que les films ne pourraient être coupés qu'une seule fois par de la publicité avant de déclarer qu'il convenait aujourd'hui d'aller plus loin : les premières diffusions sur

les chaînes privées de films et de téléfilms devraient être vierges de toute coupure publicitaire et, pour les deux genres, les diffusions ultérieures n'être coupées qu'une seule fois. Une modification en ce sens de l'article 73 de la loi du 30 septembre 1986 s'impose.

3) la compétitivité de la production française reste insuffisante tant en termes d'audience qu'en termes financiers. En termes d'audience, plusieurs facteurs, comme l'augmentation des coûts de production à l'étranger, l'inflation du prix des autres programmes ou la limitation de la diffusion cinématographique aux heures de grande écoute, permettent aujourd'hui à la fiction télévisuelle française de redevenir plus compétitive. Mais, si le contexte incite à plus d'optimisme, l'accent doit être mis sur le choix des sujets, la qualité des scénarios et de leur écriture.

La compétitivité en termes financiers est liée, pour les coûts initiaux de production, à la diversification de notre industrie des programmes. Celle-ci a entamé, depuis trois ans, une indéniable mutation structurelle dont les "faits générateurs" sont au nombre de trois : l'institution du compte de soutien aux industries de programmes audiovisuels, le système "d'abri fiscal" introduit par la loi du 11 juillet 1985 et la réforme de 1986, qui, d'une part, a supprimé le système des commandes obligatoires à la S.F.P., et qui, d'autre part, a limité la production propre des chaînes de télévision, par l'intermédiaire des cahiers des missions et des charges pour le secteur public et des décisions de la commission nationale de la communication et des libertés pour les services privés.

Mais les changements intervenus sont encore trop timides et la situation de dépendance de l'industrie des programmes audiovisuels à l'égard des chaînes de télévision reste excessive. S'il ne faut pas se laisser leurrer par la séparation des fonctions de production et de diffusion, l'évolution actuelle commande de clarifier les règles du jeu, ce qui impose d'abord à l'autorité de régulation d'utiliser les pouvoirs d'investigation et de

contrôle dont le législateur l'a dotée à l'égard du secteur de la production ; ce qui suppose ensuite d'adapter les mécanismes du compte de soutien ; ce qui rend souhaitable enfin, la création d'un "observatoire de la production" au sein de l'instance régulatrice.

Avec la multiplication du nombre des chaînes, les structures du marché national sont aujourd'hui mieux adaptées à l'amortissement de la création télévisuelle. Le conflit qui a opposé ces derniers mois les diffuseurs aux syndicats d'artistes-interprètes pour les rediffusions a retardé la segmentation nécessaire du marché français. Il n'est aujourd'hui résolu qu'à titre temporaire, mais on peut espérer, dans les mois qui viennent, une meilleure circulation des oeuvres de fiction, même si le marché intérieur reste à l'évidence trop étroit pour assurer à lui seul leur amortissement. Ce dernier demeure par ailleurs problématique hors frontières. Notre balance commerciale est très déficitaire dans le domaine des programmes audiovisuels. Pour certains, le succès de la production française à l'étranger passerait nécessairement par son adaptation aux goûts internationaux, autrement dit à ceux du public américain. Sans doute convient-il de transcrire, a indiqué, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur**, pour ce qui concerne les formats. Il faut, en revanche, refuser de s'y résoudre pour la langue de tournage : d'une part, il serait inacceptable de sacrifier aux seules considérations économiques ce qui n'est pas le simple conditionnement de nos programmes télévisés, mais un élément déterminant de l'identité française ; d'autre part, à l'évidence, le tournage en anglais n'est pas une "solution miracle", les avantages qu'il est censé offrir restant largement théoriques : malgré la proximité culturelle dont elle bénéficie, la fiction anglaise est très peu diffusée aux Etats- Unis, dont le marché est dominé par le protectionnisme.

La nature même des programmes est, en revanche, déterminante à l'exportation a estimé le rapporteur. Notre patrimoine culturel est, pour la fiction comme pour le



documentaire, d'une infinie richesse et, d'une manière générale, la production qui l'utilise est exportable. Tout aussi fondamentales sont les structures commerciales d'exportation. Or à l'évidence, des progrès restent à faire dans le démarchage de la clientèle étrangère et la promotion de nos programmes.

4) Le bilan de la création télévisuelle est globalement médiocre pour le secteur privé bien qu'une différence s'impose entre, d'une part, TF1, dont les efforts de production doivent être soulignés, et la Cinq et M6, qui se sont tenues éloignées de leurs quotas, et, d'autre part, entre ces deux dernières chaînes dont les évolutions actuelles sont strictement inverses : la première tend à s'écarter de plus en plus de ses obligations, tandis que la seconde, au fil des mois, s'en rapproche. En revanche, le secteur public a participé activement, grâce au soutien budgétaire sans précédent dont il a bénéficié, à la relance de la création originale, qu'il s'agisse d'Antenne 2 ou de FR3 en collaboration avec la SEPT.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur,** a formulé, à propos de ce bilan de la création, deux souhaits. L'un concerne la production, l'autre la programmation :

- la relance actuelle de la production de fiction repose sur deux genres de nature très différente : le "haut de gamme" et les comédies de situation. Leur apport respectif à la diffusion culturelle n'est assurément pas le même. Aussi conviendrait-il de les comptabiliser séparément dans l'effort de création des chaînes.

- les émissions de création des chaînes privées doivent être impérativement recentrées, par le biais d'un dispositif contraignant, vers des heures de plus grande écoute.

5) Si la C.N.C.L. a utilisé fréquemment ses pouvoirs de sanction à l'égard des radios locales privées, leur emploi a été beaucoup plus timide à l'égard des chaînes de télévision, certes plus difficiles à sanctionner. Prononcée à titre symbolique, la suspension d'autorisation aurait eu

l'avantage, outre son efficacité intrinsèque, d'asseoir l'autorité de la C.N.C.L. sans avoir l'inconvénient de perturber gravement la montée en puissance des chaînes fautives. Il était en revanche difficile à la commission d'entamer, au cours du premier exercice, des procédures visant à sanctionner la politique de programmation de la Cinq et de M6, sans prendre le risque de déstabiliser le secteur audiovisuel qui, dans les mois qui ont suivi la réforme de 1986, cherchait son équilibre. Il convenait d'attendre que le respect des cahiers des charges soit évalué sur une base annuelle, ce qui, par ailleurs, laissait aux chaînes un délai raisonnable pour se conformer, progressivement, à leurs obligations et engagements.

L'accroissement des pouvoirs de sanction de la C.N.C.L. constitue un thème sur lequel beaucoup d'observateurs se retrouvent, alors même que le dispositif actuel ne peut être considéré comme inopérant, toutes ses possibilités n'ayant pas été utilisées. Toutefois, l'expérience devra prouver l'efficacité des astreintes prononcées par le Conseil d'Etat (les chaînes pourraient préférer les payer plutôt que de procéder à des dépenses de production, par nature onéreuses) et à défaut, il conviendra d'accentuer le caractère dissuasif des sanctions financières. **M. Adrien Gouteyron, rapporteur**, a ajouté qu'une modification législative pourrait être envisagée pour que les astreintes imposées aux chaînes privées en cas de manquement à leurs obligations de diffusion soient versées non plus au Trésor public mais au Centre national de la cinématographie.

6) Le secteur public doit affirmer son identité en se donnant un profil différent de celui des télévisions privées, tout en refusant la marginalisation.

Sur cette base, ses missions doivent être mieux définies et le rapporteur a souligné que, pour leur mise en oeuvre, il est souhaitable que l'autorité de régulation, lorsqu'elle choisit les présidents des chaînes publiques, soit amenée à se déterminer non seulement en fonction des hommes, de leur personnalité et de leur passé, mais

aussi des projets qu'ils nourrissent pour les sociétés qu'ils aspirent à présider. Outre ses mérites intrinsèques, cette méthode, qui s'inspirerait, quant à son esprit, du mode actuel de sélection des candidats à l'exploitation des réseaux privés, aurait l'avantage, a-t-il estimé, d'atténuer les controverses dont ces nominations font habituellement l'objet.

Il est urgent, a-t-il déclaré, de procéder à la mise à niveau des moyens d'action du secteur public. D'abord à une mise à niveau financière. Le réalisme commande de maintenir l'accès des chaînes publiques au marché publicitaire, mais celui-ci comportant des inconvénients (pour le secteur public, le risque de la dilution d'identité ; pour le secteur privé, des ressources en moins, ce qui hypothèque sa capacité à respecter ses obligations et ses engagements). Il convient de maintenir le mode actuel de calcul de son plafonnement. En contrepartie, il est indispensable d'augmenter la part publique de financement des sociétés nationales de programme. Plusieurs voies s'offrent pour y procéder : le transfert au budget de l'Etat du poids des exonérations de redevance consenties à titre social depuis 1983 et indûment supportées par le secteur public de l'audiovisuel ; l'accélération de la rebudgétisation du financement de Radio France Internationale ; la suppression de la T.V.A. sur la redevance et le relèvement du taux de cette dernière, un des plus bas d'Europe. C'est au Gouvernement qu'il appartient d'opérer un choix parmi ces "voies possibles" et de le proposer à l'assentiment du Parlement. En tout état de cause, la politique de rigueur budgétaire ne doit pas conduire à reporter la réalisation des transferts qui s'imposent.

L'assouplissement de la gestion des sociétés nationales de programme est tout aussi impératif que l'amélioration de leurs moyens financiers. La tutelle financière à laquelle elles sont assujetties présente l'inconvénient d'avoir été conçue pour un secteur public en situation de monopole.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur**, a conclu en affirmant que tout bilan de l'application de la loi relative à la liberté de communication devait être effectué d'abord en fonction des préoccupations que l'on pouvait avoir en septembre 1986, lors de l'entrée en application de cette loi et que sur les points particuliers de la compétitivité de la production et de la relance de la création, on ne peut procéder à une évaluation dans l'absolu : c'est une appréciation relative qu'il faut formuler (la situation actuelle est-elle meilleure que si aucune modification n'avait été apportée, en septembre 1986, au paysage audiovisuel français?) et non un jugement définitif en fonction d'un idéal souhaitable, mais inaccessible dans un temps aussi limité. Il a ajouté qu'il fallait garder à l'esprit que des tensions étaient inévitables car on ne passe pas sans heurts d'un système largement administré aux règles du marché.

C'est pourquoi, il a estimé que l'on devait éviter d'infliger un nouveau traumatisme à la télévision française, qui résulterait du changement brutal des règles du jeu ou du renouvellement subit et anticipé des divers acteurs. Sous cette réserve, a-t-il dit, il n'est pas interdit de souscrire à certaines adaptations, à condition qu'elles soient inspirées par une appréciation objective de l'expérience en cours.

A l'heure où le Gouvernement s'apprête à proposer au Parlement de réformer le statut de l'autorité de régulation, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur**, a enfin estimé que quelques mises en garde s'imposaient :

- la révision du mode de désignation des membres de l'instance ne devra en aucun cas entraîner un recul pour son indépendance. L'expérience a révélé la difficulté de l'exercice et a montré qu'aucun mode de désignation ne garantissait à lui seul l'indépendance de l'institution. L'instance de régulation ne pourra faire montre de l'autorité nécessaire qu'autant que sa cohésion interne sera assurée et que chacun de ses membres sera solidaire des décisions communes. Sans doute cela nécessite-t-il un

nombre de membres plus limité que celui de l'actuelle commission nationale de la communication et des libertés. Pour le reste, la force et la crédibilité de ce qui doit être "la clef de voûte" du système audiovisuel dépendront au moins autant des choix effectués par les autorités de nomination que du mode même de nomination, a estimé le rapporteur montrant du même coup la limite du pouvoir du législateur qui ne peut définir que ce dernier.

- il convient aussi d'agir avec prudence, si l'on veut accroître les pouvoirs de sanction de la nouvelle autorité. Il est vrai que les procédures actuelles de sanctions financières pèchent par leur lenteur, mais si l'on veut accélérer leur mise en oeuvre, on doit garder à l'esprit que l'octroi à l'autorité de régulation de compétences quasi juridictionnelles nécessite une grande prudence et suppose que les droits de la défense soient garantis par des mécanismes sans faille.

- le champ d'intervention de l'institution à l'égard du secteur de l'audiovisuel ne doit en aucun cas être révisé à la baisse. C'est à elle, en particulier, de dessiner le paysage audiovisuel, sur la base des missions définies par le législateur pour l'ensemble des chaînes et des modalités de financement arrêtées pour les sociétés nationales de programme. Parce que son rôle n'est pas de simple exécution, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur**, a suggéré de lui permettre de rendre compte de son activité et de lui offrir une tribune pour expliquer ses décisions.

Un large débat a pris place à l'issue de l'exposé du rapporteur :

- **M. Marc Lauriol** est revenu sur l'absence de solution parfaite pour la composition de l'autorité de régulation avant d'évoquer, par le biais de "l'impérialisme anglo-saxon" et du protectionnisme du marché américain, les problèmes d'amortissement de la production française.

- **M. Michel Miroudot** a insisté sur les efforts de FR3 en matière de diffusion culturelle, tout en s'interrogeant sur l'intérêt que celle-ci suscite auprès du grand public et

en plaidant, à son tour, en faveur de l'augmentation de la part publique du financement des sociétés nationales de programme.

- **M. Jacques Carat** a déploré la dictature de la publicité sur la programmation et la production des chaînes de télévision ; il a rappelé qu'il était hostile au principe de la coupure publicitaire et indiqué que, s'il souscrivait à la proposition de M. Adrien Gouteyron, rapporteur, de modifier l'article 73 de la loi du 30 septembre 1986, celle-ci lui semblait insuffisante. Il a suggéré de n'admettre de coupure que lorsque la durée d'une fiction dépasse deux heures et il a demandé que l'on interdise la présence, sur l'écran, du logo des chaînes privées, lors de la diffusion des oeuvres de création ; il a insisté à son tour pour qu'on ne renonce pas à utiliser la langue française pour le tournage des productions en faisant remarquer par ailleurs que ce sont les oeuvres qui expriment le mieux l'identité française qui remportent les meilleurs succès à l'étranger ; il a souligné la nécessité d'une meilleure pénétration des marchés francophones ; en ce qui concerne l'organe de régulation, il a estimé que les difficultés qu'avait rencontrées la Haute Autorité avaient tenu moins à sa composition qu'à la limitation de ses pouvoirs.

- **Mme Danielle Bidard-Reydet** a plaidé pour l'augmentation du financement public des chaînes de télévision, tout en souhaitant qu'un relèvement de la redevance soit évité ; elle a souhaité que la diffusion de création audiovisuelle soit recentrée vers les heures de grande écoute et redouté l'affadissement de la production qui découlerait de son adaptation aux goûts internationaux ; enfin, elle a demandé la suppression des coupures publicitaires.

- **M. Jacques Habert** est revenu sur la nécessité de sauvegarder à l'exportation l'identité de la production française et sur les succès potentiels de l'exploitation de notre patrimoine historique et culturel.

**Les conclusions du rapport** ont ensuite été **adoptées** par la commission, les commissaires socialistes et communistes s'abstenant.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 5 octobre 1988 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.** La commission a tout d'abord entendu le rapport de **M. Claude Huriet**, rapporteur de la **proposition de loi n° 286 rectifié bis (1987-1988)** relative aux essais chez l'Homme d'une substance à visée thérapeutique ou diagnostique.

**M. Claude Huriet** a tout d'abord indiqué les raisons qui l'avaient, en tant qu'auteur et à ce titre associé à **M. Franck Sérusclat**, co-signataire, conduit à rédiger le texte de cette proposition de loi. Répondant aux souhaits de plusieurs instances tant juridiques que médicales - Conseil d'Etat, Conseil national de l'ordre des médecins, Comité national d'éthique- les auteurs de la proposition de loi ont proposé une législation qui réglemente les essais chez l'Homme de substances à visée thérapeutique ou diagnostique destinées à faire l'objet d'une autorisation de mise sur le marché.

Le champ d'application du texte étant ainsi délimité, le contenu lui-même s'inspirait très largement de principes fondamentaux énoncés dans nombre de déclarations internationales et tendant à assurer la liberté et la sécurité des sujets d'un essai. Ces principes concernent notamment l'obligation de pré-requis scientifiques fiables, le respect d'un bilan risques-avantages favorable au sujet, l'obligation du consentement éclairé du sujet et la consultation préalable d'un comité d'éthique.



Le rapporteur a ensuite indiqué qu'au travers des courriers reçus, des auditions tenues, il était apparu que le champ d'application de la proposition de loi était trop limité. D'une part, il ne prenait pas en compte les essais de médicaments pratiqués chez l'Homme, après que l'autorisation de mise sur le marché a été donnée. Or, ces essais de Phase IV pour être utiles, doivent être menés très rigoureusement et il conviendrait de les soumettre aux mêmes obligations que celles prévues par la proposition de loi. D'autre part, les études à but cognitif, diagnostique ou préventif menées chez l'Homme ne sont pas non plus prises en compte. D'un point de vue éthique et juridique, il est très contestable que des personnes participant à de telles recherches, ne bénéficient pas de garanties identiques à celles prévues dans le cas où sont effectués des essais de futurs médicaments.

Outre ces raisons de fond, **M. Claude Huriel, rapporteur**, a souligné l'opportunité politique et juridique d'une telle extension du champ d'application de la proposition de loi en s'appuyant sur les travaux du Conseil d'Etat.

Dans la discussion générale qui a suivi et à laquelle ont participé **MM. Franck Sérusclat, Paul Souffrin, François Delga, Henri Belcour et Jean-Pierre Fourcade, président**, le rapporteur a reconnu que la décision d'étendre le champ d'application faisait courir le risque d'adopter un texte qui ne soit pas adapté à toutes les situations visées. Il a précisé que l'élargissement du champ d'application permettait de couvrir tous les essais pratiqués chez l'Homme en cosmétologie.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles de la proposition de loi et des modifications proposées par le rapporteur.

A l'article premier, elle a tout d'abord adopté le principe de l'extension du champ d'application de la proposition de loi à toute recherche biomédicale effectuée chez l'Homme, ce qui justifie la création dans le code de la santé publique d'un Livre II bis intitulé : De la protection

des personnes dans la recherche biomédicale ; elle a également réorganisé le contenu des articles proposés. Le livre est composé de quatre titres distincts et les articles qui sont insérés sont désormais numérotés de l'article L. 209-1 à l'article L. 209-21.

Outre cette modification importante, elle a précisé à l'article L. 209-4 nouveau, les modalités du consentement du sujet qui, en règle générale, sera recueilli par écrit, ou exceptionnellement par oral devant des témoins indépendants. A l'article L. 209-6 nouveau, il a été précisé que le promoteur assumait seul la responsabilité civile même sans faute des dommages subis par le sujet et s'assurait en conséquence. A l'article L. 209-7 nouveau, il a été indiqué que les comités locaux d'éthique étaient agréés par le préfet ; la composition et le rôle de ces comités ont été également précisés. La commission a ensuite adopté les articles L. 209-8 à L. 209-12 nouveaux qui prévoient des règles spécifiques concernant certaines personnes : détenus, mineurs ou majeurs protégés, personnes en établissement sanitaire ou social, femmes enceintes, malades en situation d'urgence. La commission a également adopté les articles L. 209-13 à L.209-16 nouveaux qui prévoient des dispositions spécifiques aux recherches sans finalité thérapeutique : indemnisation des volontaires ; obligation d'une couverture sociale ; fichier des volontaires ; agrément des centres de recherches sans finalité thérapeutique. Enfin, la commission a adopté un titre IV regroupant les dispositions administratives relatives notamment à la communication par le comité local d'éthique au ministre chargé de la santé, de tout avis négatif, ainsi qu'au pouvoir de police du ministre de la santé (article L. 209-17). La commission a également adopté les articles L. 209-18 à L. 209-21 nouveaux qui fixent les sanctions pénales.

Elle a ensuite adopté les articles :

- 2 prévoyant la non-imposition les articles :
- 3 proposant une modification du code civil ;

- 4 supprimant l'inculpation d'un médecin effectuant des essais, dès lors que le médecin y est autorisé par la loi ;

- 5 prévoyant la prise d'un décret d'application.

Elle a ensuite adopté un nouvel intitulé pour la proposition de loi qui devient : "**proposition de loi relative à la protection des personnes dans la recherche biomédicale**".

La commission, à la majorité de ses membres, a enfin **adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**

Puis la commission a examiné le **projet de loi n° 254 (1987-1988)** relatif à la **protection sociale** et portant dispositions diverses relatives à la **collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.**

**M. José Balarello, rapporteur,** a tout d'abord rappelé que le projet de loi se situait dans le prolongement de la loi de programme du 31 décembre 1986 qui a marqué une avancée notable dans la protection sociale des départements et collectivités territoriales d'outre-mer.

Après avoir mentionné les grandes caractéristiques de la protection sociale à Saint-Pierre-et-Miquelon et souligné le fort déficit de la branche maladie, en raison du faible niveau des cotisations, il a indiqué que le projet de loi entendait réaliser une harmonisation progressive avec la métropole en matière d'assurance-maladie et de réparation des accidents du travail. Les principales novations du projet de loi concernent en effet :

- . la possibilité de dé plafonner tout ou partie des cotisations d'assurance-maladie, après avis du conseil d'administration de la caisse de prévoyance sociale,

- . la création d'une assurance-maternité,

- . l'instauration de l'assurance personnelle pour les personnes dépourvues de couverture sociale,

. l'amélioration de la réparation des accidents du travail, en permettant la revalorisation des rentes et leur conversion en capital.

Il a en outre précisé que cette harmonisation concernait dans un premier temps les principes généraux du droit métropolitain, le pouvoir réglementaire ayant la charge d'en définir les modalités d'application dans l'archipel.

Au titre des dispositions diverses rattachées au projet de loi, il a mentionné la réattribution au conseil général des compétences pénales qu'il tenait du statut de territoire d'outre-mer, et la simplification du régime des autorisations du travail pour les travailleurs étrangers.

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

Elle a adopté sans modification l'article premier.

A l'article 2 relatif au financement du régime de protection sociale, elle a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 3, elle a précisé que les dispositions du code de la sécurité sociale étendues à l'archipel pourraient faire l'objet de mesures réglementaires d'adaptation.

Elle a adopté sans modification l'article 4 étendant des dispositions métropolitaines relatives aux prestations, l'article 5 et l'article 6 relatif à l'allocation d'éducation spéciale.

A l'article 7 relatif à l'indemnisation de l'incapacité permanente en cas d'accident du travail, elle a précisé que la conversion totale d'une rente en capital ne devait concerner, comme en métropole, que les petites rentes correspondant à une incapacité permanente inférieure à 10 %.

Elle a adopté sans modification les articles 8, 9, et 10 qui précisent certaines dispositions statutaires et l'article 11 étendant à l'archipel la loi du 28 décembre 1966 relative à l'usure.

Elle a supprimé l'article 12, considérant qu'il était devenu sans objet, l'article 3 du projet de loi appliquant à l'archipel l'article L. 243-14 du code de la sécurité sociale qui porte sur le même sujet et qui pourra faire l'objet d'une mesure réglementaire d'adaptation, comme un grand nombre d'autres dispositions métropolitaines.

Elle a adopté sans modification l'article 13 étendant à Saint-Pierre-et-Miquelon deux dispositions de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat et l'article 14 rétablissant le régime antérieur des autorisations de travail pour les étrangers.

Elle a enfin complété l'article 15 pour supprimer une disposition de la loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 devenue sans objet.

Puis elle a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.

Enfin la commission a entendu le rapport pour avis de M. Jean Madelain sur le projet de loi n° 255 (1987-1988) relatif aux compétences de la collectivité territoriale de Mayotte en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord rappelé que ce projet intervient conformément aux engagements contenus dans la loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, et à ceux figurant dans la convention Etat-Mayotte du 28 mars 1987.

Le projet vise, d'une part, à donner à Mayotte les mêmes compétences qu'aux régions métropolitaines en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, et, d'autre part, à financer la mise en place de ce régime.

Le 8 décembre 1987 le conseil général de Mayotte a, à l'unanimité, donné un avis favorable sur le présent projet de loi.

Après avoir dressé un tableau général de la situation de la collectivité territoriale de Mayotte en insistant sur les aspects démographiques et économiques, **M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a rappelé l'urgente nécessité de l'extension des textes de droit français à Mayotte, faute de quoi les lacunes du droit actuellement applicable risqueraient de paralyser le développement économique et social de l'île. Il a aussi rappelé les mesures en faveur de la formation professionnelle continue dans la convention Etat-Mayotte en date du 28 mars 1987.

Ensuite le rapporteur pour avis a décrit les conditions actuelles de l'emploi à Mayotte en insistant sur les handicaps que constituent les déséquilibres de la pyramide des âges et l'insuffisance de formation de la population active, et l'accroissement rapide de celle-ci (44p.1000) alors que le marché de l'emploi est étroit.

Tout en soulignant l'ampleur des initiatives récemment prises en faveur de l'emploi des jeunes et des chômeurs de longue durée, **M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a insisté sur la nécessité de développer et d'affiner ces actions.

Enfin, le rapporteur pour avis a montré l'apport du projet de loi en ce domaine, et le rôle essentiel donné au conseil général et aux communes.

Au total, les dispositions figurant dans le projet de loi constituent une simple transposition des dispositions en vigueur actuellement en métropole.

En conclusion, le rapporteur pour avis a insisté sur le caractère indispensable du texte, sans toutefois s'illusionner sur son impact réel, dans la mesure où la situation économique de l'île de Mayotte est difficile et le développement des secteurs essentiels, encore à entreprendre. Il a noté que tous les changements envisagés doivent être menés rapidement sans toutefois heurter les mentalités ni créer de fossé excessif entre les conditions de vie des Mahorais et celles de leurs proches voisins des îles de l'archipel.

**La commission, à l'unanimité, a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi assorti d'un amendement rédactionnel à l'article 2.**

**FINANCES, CONTROLE BUDGÉTAIRE  
ET COMPTES ÉCONOMIQUES  
DE LA NATION**

**Mardi 4 octobre 1988 - Présidence de M. Christian Poncelet, président** - La commission a procédé à l'audition de M. Michel Charasse, ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget, sur le projet de loi de finances pour 1989.

**M. Michel Charasse** a rappelé en préambule les trois lignes directrices du budget :

- financer les priorités nationales définies par le Président de la République (revenu minimum d'insertion, éducation nationale, secteur emploi- formation, culture, recherche) ou traditionnelles (sécurité, justice, logement, défense, collectivités locales) ;

- réduire le déficit, qui passera de 115 à 100,3 milliards de francs, afin de réduire la charge de la dette, qui représente plus de 10 % des dépenses. L'objectif étant de parvenir à terme de 70 à 50 milliards de francs ;

- réduire les prélèvements obligatoires alors qu'ils avaient augmenté d'un demi point entre 1986 et 1988. Cet objectif passe notamment par la diminution de la T.V.A. sur certains produits et divers allègements touchant à l'impôt sur le revenu (frais de garde), la fiscalité de l'emploi (taxe sur les salaires) et des entreprises (diminution de l'impôt sur les bénéfices non distribués).



**M. Michel Charasse** a également rappelé les contraintes financières résultant de décisions antérieures, évaluées à 47 milliards de francs, et la poursuite de l'effort de stabilisation du train de vie de l'Etat.

Il a, en conclusion, placé ce projet de loi de finances pour 1989 dans une perspective à moyen terme d'évolution et de contrôle des finances publiques.

Après l'intervention du ministre délégué, **M. Maurice Blin, rapporteur général**, a relevé le contraste entre une excellente conjoncture économique, générant un niveau de recettes élevé, et la relative prudence des mesures proposées, notamment dans la réduction du déficit. Il a ensuite interrogé le ministre délégué sur l'effort public en faveur des infrastructures routières, l'opportunité de diminuer le taux réduit de T.V.A., plutôt que le taux moyen, plus élevé que chez la plupart de nos partenaires de la Communauté, sur la répartition de la baisse des droits de mutation des fonds de commerce ainsi que sur les perspectives de réforme des modes de calcul de la dotation générale de fonctionnement (D.G.F.).

Cette dernière question a également été évoquée par **MM. Stéphane Bonduel, Robert Vizet, Jacques Descours Desacres, André-Georges Voisin, Christian Poncelet, président**.

Répondant à ces interventions, **M. Michel Charasse** a considéré que la bonne conjoncture était très fragile, et dépendante des évolutions d'économies étrangères, notamment américaine.

Il a indiqué que la diminution du taux réduit de T.V.A. était un geste symbolique dans le sens de l'harmonisation européenne, qui ne pèserait pas trop sur la fiscalité ; l'alignement sur le taux super réduit (à 5,5 %) représenterait 2,2 milliards de francs de moins values, tandis que la baisse d'un point du taux normal (18,6 %) représenterait près de dix fois plus, soit 21,4 milliards de francs.

Concernant la D.G.F., et la baisse de recettes des collectivités locales, il a indiqué que la baisse du taux des droits de mutation des fonds de commerce entraînerait une perte pour les collectivités locales de 200 milliards de francs, et pour l'Etat de 800 milliards de francs. Il a estimé qu'il n'était pas prévu que cette baisse de recettes des collectivités fut compensée, dans la mesure où les collectivités locales doivent elles aussi participer à l'harmonisation fiscale européenne, et bénéficient, sur les autres recettes, de plus values importantes, tant en raison de la conjoncture favorable que des mesures fiscales proposées (baisse de la taxe sur les salaires dont bénéficieront les collectivités).

Il a indiqué que l'application de la loi (liant D.G.F. et T.V.A.) entraînerait une augmentation de la D.G.F. pour 1989 de 9,19 %, mais qu'il lui paraissait inévitable de chercher à l'avenir une autre base de calcul de la D.G.F., dans la mesure où l'harmonisation fiscale européenne entraînera une diminution des recettes de T.V.A. Il a notamment rappelé que l'alignement des taux de T.V.A. sur la moyenne européenne représentera une baisse de recettes de l'ordre de 100 milliards de francs.

**M. Stéphane Bonduel** a interrogé le ministre délégué sur les moyens affectés aux contrats de plan Etat-régions.

**M. Robert Vizet** a estimé que le relèvement prévu du barème de l'impôt sur le revenu était inférieur à l'inflation constatée, ce qui pénaliserait les salariés ; il a interrogé le ministre délégué sur la surcompensation de la C.N.R.A.C.L., l'augmentation des tarifs publics, l'application du 1 % construction, ainsi que la T.V.A. payée en amont des services qui vont bénéficier d'une réduction des taux, notamment les fournitures des cantines scolaires.

**M. Geoffroy de Montalembert** s'est inquiété du désengagement considérable des interventions publiques

de l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire, ainsi que de la situation des bailleurs de biens ruraux.

Cette dernière question a été reprise par **M. Roland du Luart** qui s'est également inquiété des mesures prises en faveur de l'agriculture.

**M. Jacques Descours Desacres** s'est interrogé sur l'évolution de la D.G.F. et le régime de la dotation aux instituteurs.

**M. André-Georges Voisin** a demandé si les engagements, jugés capitaux en ce qui concerne les routes, du comité interministériel d'aménagement du territoire du 13 avril 1987, seraient tenus. Il a estimé qu'une désindexation totale de la D.G.F. sur la T.V.A. serait catastrophique.

**M. Christian Poncelet, président**, a rappelé que l'augmentation importante de la D.G.F. en 1989 ne devait pas servir de justification à une réforme du mode de calcul, dans la mesure où les prochaines années peuvent être au contraire très défavorables aux collectivités.

En ce qui concerne le financement des contrats de plan, il a estimé qu'il y avait une certaine incohérence entre un budget, actuellement soumis à l'approbation du Parlement, et des contrats qui ne sont pas encore conclus.

Il a demandé des précisions sur le prélèvement P.T.T. au profit du budget général et l'application pratique des durées d'amortissement.

**M. Michel Charasse, ministre délégué**, a ensuite répondu aux intervenants, en indiquant :

à **M. Stéphane Bonduel**, qu'il lui paraissait souhaitable que les collectivités locales soient sensibilisées à l'effort d'harmonisation européenne ;

à **M. Robert Vizet**, que l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu suivait l'évolution prévisionnelle des prix en 1989 (+ 2,6 %), que les remboursements d'emprunts antérieurs donnaient aux organismes de gestion du 1 % logement une grande marge de manoeuvre,

et que la gestion de ces mêmes organismes n'était pas exempte de sévères critiques, que les fournitures des cantines scolaires resteraient aux mêmes taux de T.V.A., que les hausses des tarifs publics avaient été fortement perturbées en 1988 par les échéances électorales et que les hausses de 1989 seraient plus cohérentes ;

à **M. Geoffroy de Montalembert**, que la baisse "optique" des crédits d'aménagement du territoire devait tenir compte du faible taux de consommation des crédits antérieurs ;

à **M. Roland du Luart**, que, dans le projet de loi sur l'impôt de solidarité sur la fortune, le régime des biens fonciers était identique à celui appliqué pour l'impôt sur les grandes fortunes, et que le budget de l'agriculture ne correspondait qu'à 38 % du total des dépenses affectées à l'agriculture ;

à **M. André-Georges Voisin**, que le plan routier, ne concernant que des routes nationales financées sur fonds d'Etat, n'était pas remis en cause ;

à **M. Christian Poncelet, président**, que le retard des contrats de plan résultait d'une demande du Premier ministre qui avait souhaité que l'agriculture et la solidarité figurent parmi les dépenses contractualisées.

Il a également indiqué que la politique d'aménagement du territoire était atomisée entre plusieurs régions, que les financements croisés étaient contraires à la décentralisation, et que les crédits affectés aux contrats de plan bloquaient le cinquième des marges de manoeuvre du budget de l'Etat.

Il a précisé que le prélèvement P.T.T. serait de 14,3 milliards de francs, contre 12,93 milliards en 1988, et que pour éviter des évolutions anarchiques et des négociations au coup par coup, il pourrait être envisagé d'instaurer un système de prélèvement "contractualisé", avec en perspective sa stabilisation.

En ce qui concerne le régime des amortissements, il s'est proposé de rappeler aux services fiscaux, le régime prévu par la loi, beaucoup plus souple que les stricts barèmes actuellement pratiqués tant par les organismes professionnels que par lesdits services.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,  
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT  
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Mercredi 5 octobre 1988. - Présidence de M. Jacques Larché, président.** - La commission a tout d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs** pour les textes suivants :

- **M. Michel Dreyfus-Schmidt** pour la **proposition de loi organique n° 298 (1987-1988)** présentée par **M. Michel Dreyfus-Schmidt** et les membres du groupe socialiste, tendant à instituer une **procédure d'urgence** dans le **contentieux de l'élection des députés**, défini par l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée, portant loi organique sur le **Conseil constitutionnel** ;

- **M. Jacques Thyraud** pour la **proposition de loi n° 306 (1987-1988)** présentée par **M. Pierre Laffitte**, relative à la **création d'entreprise** ;

- **M. Michel Rufin** pour la **proposition de loi n° 307 (1987-1988)** présentée par **M. Pierre Laffitte**, tendant à créer des **entreprises à partenariat évolutif** caractérisées par la **libre négociation** entre **apporteurs de compétences et de capitaux** ;

- **M. Marcel Rudloff** pour la **proposition de loi n° 317 (1987-1988)** présentée par **M. Pierre Schiélé**, tendant à modifier l'article L. 162 du code électoral pour garantir la présence de **deux candidats au second tour des élections législatives**.

La commission a ensuite entendu le rapport présenté par **M. Auguste Cazalet** sur le projet de loi

**n° 255 (1987-1988) relatif aux compétences de la collectivité territoriale de Mayotte en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.**

Le rapporteur a tout d'abord rappelé que, rattaché à la France depuis près d'un siècle et demi, l'archipel de Mayotte était une collectivité territoriale de la République française depuis 1976. Il a ensuite précisé que sur les 75.000 habitants que comptait Mayotte, 60 % d'entre-eux avaient moins de 20 ans et que l'économie mahoraise se trouvait en conséquence fortement sollicitée ; or il s'avère que ses potentialités sont largement sous-exploitées, tant dans le domaine agricole qu'artisanal et industriel, en dépit de perspectives particulièrement encourageantes.

Le rapporteur a également rappelé que les élus mahorais et le Gouvernement métropolitain s'étaient engagés dans une politique de développement économique qui reposait principalement sur un développement des infrastructures, une amélioration des méthodes agricoles et une diversification des activités. C'est ainsi que la loi n° 86-1383 du 31 décembre 1986 portant loi de programme relative au développement des départements d'outre-mer consacre à Mayotte une annexe V qui fixe les grandes lignes de ce plan de développement économique dont les modalités sont établies par une convention, signée le 28 mars 1987, qui précise les engagements respectifs de l'Etat et de la collectivité territoriale.

**M. Auguste Cazalet, rapporteur**, a souligné le rôle particulier dévolu à la formation professionnelle dans le programme de développement économique et a indiqué que le projet de loi avait précisément pour objet de clarifier la répartition des compétences en cette matière entre la collectivité territoriale de Mayotte et l'Etat.

Le rapporteur a ensuite procédé à une **présentation des dispositions du projet de loi** en indiquant que celui-ci opérait un transfert partiel de compétences, en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, au profit de la collectivité territoriale de Mayotte qui

établit chaque année un programme de formation qu'elle soumet à l'avis du comité de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi de Mayotte et pour l'application duquel elle passe des conventions avec les organismes de formation. Le financement du programme de formation est assuré par un fonds de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue de Mayotte géré par le conseil général et alimenté par une dotation particulière versée par l'Etat -2,5 millions de francs en 1988-, les crédits votés à cet effet par le conseil général et enfin, la participation des employeurs à l'effort de formation, lorsque la législation aura été adaptée à Mayotte.

A l'article 2, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

Après l'article 6, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel destiné à préciser que le transfert de compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage prendra effet à compter du 1er janvier 1989.

La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.