

N° 26

19 juin 1989

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1988-1989

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
Affaires culturelles	1863
Affaires économiques et Plan	1871
Affaires étrangères, défense et forces armées	1889
Affaires sociales	1899
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation	1915
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	1929
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.....	1961
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la sécurité et à la transparence du marché financier.....	1963

AFFAIRES CULTURELLES

Jeudi 15 juin 1989. - Présidence de M. Maurice Schumann, président, puis de M. Pierre Laffitte, vice-président. La commission a entendu **M. Lionel Jospin, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, sur le projet de loi d'orientation sur l'éducation n° 375 (1988-1989) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence.**

Dans son exposé introductif, le ministre d'Etat a présenté le projet de loi, qui est le fruit d'une large concertation, comme un projet de loi "d'évolution plus que de fondation". Il s'agit donc d'améliorer concrètement le système éducatif sur quelques points importants :

- accroître l'égalité des chances : à cet objectif doivent concourir le souci de donner à chaque jeune un niveau de qualification reconnu et de conduire quatre élèves sur cinq au niveau du baccalauréat, la généralisation de l'éducation préscolaire à trois ans et le développement de l'accueil des enfants de deux ans dans les zones défavorisées, la primauté donnée, en application du rapport Migeon, aux apprentissages fondamentaux, la lutte contre les inégalités d'origine sociale mais aussi géographique ;

- mettre l'enfant au centre du système éducatif, ce qui veut dire concrètement que l'école doit davantage prendre en compte la diversité des enfants et ne pas les couler dans un moule uniforme. Plusieurs orientations y contribueront : l'approche pédagogique par cycle pluriannuel qui permettra de prendre en compte la

diversité des rythmes d'acquisition, l'accent mis sur l'aide au travail individuel et le soutien, l'évolution des procédures d'orientation, les résultats de la réflexion en cours sur le contenu des enseignements et les programmes, et enfin une répartition sur l'année des périodes de travail et de repos mieux adaptée au rythme des enfants ;

- le développement de l'apprentissage des responsabilités : les dispositions du texte relatives aux droits et aux devoirs des élèves et celles relatives aux droits des étudiants vont dans ce sens, ainsi que la création dans les lycées du conseil des délégués des élèves. Ce conseil, dont le domaine de compétences sera bien évidemment restreint à la vie scolaire, sera, pour des élèves qui approchent l'âge de la majorité civile, un apprentissage de la démocratie ;

- la mission et la formation des enseignants : les enseignants seront appelés à travailler en équipe, ce qui ne portera pas atteinte à leurs responsabilités personnelles et ne se fera pas aux dépens de leur présence devant leurs élèves. La création des instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.) permettra de compléter la formation universitaire des instituteurs et des enseignants du second degré par une solide formation à leur profession.

Les I.U.F.M. regrouperont les structures de formation existantes, à l'exception des écoles normales supérieures. Dans l'enseignement supérieur, le monitorat d'initiation à l'enseignement supérieur permettra à des étudiants doctorants qui veulent devenir enseignants chercheurs de se préparer à leurs futures missions ;

- mettre l'accent sur la vie des établissements : l'éducation doit certes garder une dimension nationale, mais aussi permettre des innovations et des initiatives, une forme d'autonomie qui ne portera toutefois pas atteinte à l'égalité. La définition de la communauté éducative, qui doit être élargie aux partenaires de l'école, la généralisation des projets d'établissements, le

développement de relations contractuelles entre Etat et universités, l'ouverture sur l'extérieur des établissements, le souci de développer l'évaluation vont dans ce sens.

De nombreuses questions ont été posées au ministre.

. Remarquant que les évolutions annoncées dépendraient très largement des moyens qu'on pourrait leur consacrer, **M. Paul Séramy, rapporteur** du projet de loi, a interrogé M. Lionel Jospin :

- sur l'évolution du métier des enseignants et sur la définition de leurs obligations de service, sur lesquelles le projet de loi est muet;

- sur les modalités pratiques de l'allongement des cycles : pourra-t-on vraiment, dans le second degré, et surtout au lycée, organiser des enseignements d'approfondissement correspondant aux difficultés particulières à chaque élève ?

- sur le découpage des programmes par cycle : supprimera-t-on les programmes par année ? **M. Paul Séramy** a également demandé des précisions sur l'organisation de l'enseignement des langues dans le primaire, sur les rythmes scolaires, sur le sort des écoles normales d'instituteurs, sur le contenu des programmes et les nouvelles modalités de leur élaboration. Il a enfin relevé, pour le regretter, que la dimension communautaire était bien oubliée dans le projet de loi ;

. **Le président Maurice Schumann** a regretté que le projet de loi consacre le principal défaut du calendrier scolaire français, à savoir la brièveté de l'année scolaire qui fait en particulier obstacle à ce que certains enseignements soient assurés.

. **M. Roger Boileau** a interrogé le ministre sur la définition de l'échec scolaire et a demandé pourquoi le projet de loi ne traitait pas de l'apprentissage.

. **M. Marc Lauriol** s'associant aux propos de M. Paul Séramy, a estimé que les progrès de la construction communautaire imposaient un fort développement de

l'enseignement des langues (chaque élève doit connaître deux langues et il faut éviter le "monolinguisme anglais") mais aussi un effort de rapprochement des systèmes de formation. Il a également interrogé le ministre sur la poursuite dans l'enseignement du second degré des apprentissages fondamentaux, sur les conditions dans lesquelles l'université pourrait faire face à un nouvel afflux d'étudiants et sur l'adaptation des formations dispensées dans les lycées aux besoins de l'économie.

. **M. Pierre Laffitte** a regretté que le projet de loi ne fasse aucune référence aux techniques audiovisuelles et à leur emploi dans l'enseignement. Approuvant la position du ministre sur la priorité à donner aux apprentissages fondamentaux et à l'enseignement préscolaire, il s'est inquiété de la signification exacte de l'objectif de 80% d'élèves au niveau du baccalauréat : cet objectif prend-il en compte des formules de formation continue, de "ticket formation" ? Et, si l'on conduit 80% d'une classe d'âge au baccalauréat, aura-t-il le même niveau ? Il a enfin estimé que le projet de loi ne mettait pas assez l'accent sur l'enseignement technologique et professionnel.

. **Mme Hélène Luc** a exprimé sa déception devant un texte qui ne répond pas aux défis de la démocratisation et de l'amélioration des niveaux de qualification, et qui ne prévoit pas les moyens nécessaires pour l'accueil des lycéens, pour s'attaquer vraiment au problème de l'échec scolaire et pour répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs en matière de formation professionnelle. Elle a d'autre part souligné que les mesures de revalorisation de la fonction enseignante ne devaient représenter qu'une première étape. Au sujet de la décentralisation, **Mme Hélène Luc** a relevé que la loi n'avait nullement prévu que l'Etat se décharge entièrement sur les collectivités locales du financement des équipements scolaires : or, c'est dans les faits ce qui se passe. Elle a enfin souhaité que les I.U.F.M. qui seront des établissements supérieurs, élisent leur président comme les universités.

. **M. Gérard Delfau**, après avoir approuvé la démarche de concertation suivie par le ministre d'Etat et son souci de faire progresser concrètement l'éducation nationale, de l'aider à trouver de nouveaux équilibres entre unité du service public et diversité, entre l'école et ses partenaires, l'a interrogé sur l'étendue prévue de l'évaluation du système éducatif, et sur la place de l'enseignement technique et technologique.

. **Mme Danielle Bidard-Reydet** s'est étonnée qu'on puisse programmer les dépenses militaires et non les dépenses d'éducation. Après avoir souligné la différence de nature entre l'enseignement supérieur et l'enseignement scolaire, que le texte semble placer sur le même plan, elle a demandé quels efforts l'Etat consentirait pour accueillir un nombre plus important d'étudiants - la prochaine rentrée s'annonce déjà très difficile - pour lutter contre l'échec en premier cycle, et pour améliorer la qualité des formations de premier cycle. Elle a enfin souligné le rôle des A.T.O.S. et le rôle de conseil que certains d'entre eux jouent vis-à-vis des étudiants.

. **M. Adrien Gouteyron** a demandé si le projet de loi changeait véritablement quelque chose à la procédure d'orientation. Il a également interrogé le ministre sur la signification concrète qu'il donnait à la diversité des voies de réussite, sur la formation des maîtres, qui ne doit pas être exclusivement professionnelle, et sur les relations entre les collectivités territoriales et l'Etat, qui ne se comporte pas à leur égard en véritable partenaire.

Dans ses réponses aux intervenants, le ministre a notamment apporté les précisions suivantes :

- les programmes seront déterminés par cycle mais aussi par année : la notion d'année scolaire ne disparaît pas ; il n'est pas question non plus de supprimer la notion de programme national ; en ce qui concerne l'élaboration des programmes, les inspecteurs généraux pourront

continuer d'y être associés au sein du Conseil national des programmes ;

- sur l'apprentissage des langues, le ministre a souligné que la prédominance de l'anglais résultait avant tout de la demande des parents et des élèves ; quant à l'apprentissage des langues dans l'enseignement primaire, si les communes peuvent participer au financement d'actions expérimentales, il est bien évident que cet enseignement serait à la charge de l'Etat, au cas où il serait généralisé ;

- au sujet des rapports entre Etat et collectivités locales, M. Lionel Jospin a estimé qu'il ne convenait pas de considérer les collectivités locales uniquement comme des payeurs ou des producteurs de béton : il faut développer avec elles un véritable dialogue et des relations de nature contractuelle, et en particulier les associer à l'élaboration du schéma des formations post-baccalauréat ;

- sur la diversité des voies de réussite, le ministre a indiqué qu'elle supposait une diversification des "filières d'excellence" et le décloisonnement des filières par la création de classes passerelles ;

- en ce qui concerne l'orientation, le ministre est convenu que le texte n'allait pas jusqu'au bout de la logique du choix : mais il importe aussi de préserver le niveau de l'enseignement. Par ailleurs, les formalités prévues d'entretien préalable à la décision et de motivation de celle-ci devront permettre une véritable information des familles et des élèves ;

- sur le baccalauréat, le ministre a affirmé avec force qu'il n'était pas question d'en abaisser le niveau. L'objectif de 80 % est certes volontariste, mais il répond, aussi, à une évolution que l'on constate déjà ;

- sur la formation des maîtres, enfin, le ministre a rappelé que la formation "professionnelle" en I.U.F.M. s'ajouterait à la formation universitaire des futurs enseignants ; quant aux directeurs des I.U.F.M., il paraît

indispensable qu'ils soient nommés par le ministre, et non élus, afin d'affirmer la dimension nationale de l'éducation et la responsabilité de l'Etat en matière de formation des maîtres ;

- enfin, **M. Lionel Jospin** a indiqué que l'apprentissage, qui relève du droit du travail et d'un contrat de travail, ne pouvait être traité dans le projet de loi.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 14 juin 1989 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, M. Jean François-Poncet, président, a tout d'abord soumis à la commission une **demande d'autorisation** de désigner, conformément à l'article 21 du règlement du Sénat, une **mission** chargée d'étudier **l'avenir de l'espace rural français**. Il a précisé que cette mission serait composée de 30 représentants de plusieurs commissions et que ses travaux qui pourraient s'étendre sur plus d'une année devraient aboutir à un ensemble de propositions concrètes.

Puis la commission a désigné **M. Alain Pluchet** comme **rapporteur pour avis** sur le **projet de loi n° 320** (1988-1989) relatif à l'action des **collectivités territoriales** en faveur du **développement économique local**, et **M. Jean Faure** comme **rapporteur** pour la **proposition de loi n° 278** (1988-1989), présentée par M. Hubert Haenel, visant à modifier l'article 1144 du **code rural**.

Puis, suite à un courrier de **M. Louis Perrein, M. Jean François-Poncet, président,** a proposé à la commission de **saisir de l'office parlementaire** d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur les conséquences de l'utilisation des **chlorofluocarbures** (C.F.C.) et, plus particulièrement, de leurs substituts.

La commission a adopté cette proposition.

Elle a alors examiné le rapport de **M. Jean Arthuis** sur le **projet de loi n° 281** (1988-1989) complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à

l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

M. Jean Arthuis a rappelé que ce projet de loi concrétisait un engagement pris par le ministre de l'agriculture, lors de l'examen de la loi d'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social à l'automne 1988, de présenter une réforme du contrôle des structures et de l'assiette des cotisations sociales.

Le rapporteur a rappelé les quatre orientations du texte proposé en matière de contrôle des structures : la déconcentration de l'établissement des schémas directeurs départementaux, le relèvement des seuils d'intervention fixés à trois S.M.I. (surface minimum d'installation) pour les agrandissements ou réunions d'exploitations, l'allègement des contrôles et leur modulation en fonction des circonstances avec notamment le remplacement des autorisations de droit par une déclaration préalable et enfin, la suppression de certaines mesures dérogatoires concernant, en particulier, les sociétés.

M. Jean Arthuis a ensuite présenté les dispositions du projet de loi relatives au foncier. Il a souligné les innovations apportées au fonctionnement des S.A.F.E.R. qui faciliteront leur intervention dans des domaines non agricoles, en constatant que les S.A.F.E.R. souhaitent élargir leur champ d'activité et aspirent à devenir des instruments d'aménagement rural. Il s'est interrogé, à cet égard, sur une modification de leur gestion et de la composition de leur conseil d'administration pour l'avenir. Le rapporteur a indiqué que le projet de loi créait des associations foncières agricoles, sur le modèle des associations foncières pastorales. Il a estimé que ces structures pourraient être utiles pour regrouper des terres délaissées mais qu'il était nécessaire de préciser et d'encadrer le dispositif proposé. Il a, en outre, fait observer que le projet de loi comportait quelques dispositions diverses et modestes concernant la transmission des exploitations, l'enseignement et le droit alimentaire.

M. Jean Arthuis a enfin présenté le volet social du projet de loi, qui vise à asseoir les cotisations sociales agricoles sur les revenus professionnels des exploitants grâce à un mécanisme d'application progressive sur dix ans qui touchera simultanément tous les régimes. Il a indiqué qu'une simulation sur un échantillon de 15.500 exploitations avait été effectuée par le Gouvernement.

Le rapporteur a indiqué que, compte tenu des réticences qui avaient été opposées, dans un premier temps, à sa demande de disposer des résultats de cette simulation, il avait envisagé de demander le report de l'examen du texte.

Il a souligné que la réforme des cotisations s'effectuerait progressivement et rapprocherait les agriculteurs du droit commun alors que le maintien du système actuel risquerait de menacer l'existence même du budget annexe des prestations agricoles (B.A.P.S.A.) dont il a rappelé le déséquilibre (75 milliards de dépenses pour 15 milliards de cotisations).

M. Jean Arthuis a annoncé son intention de demander au Gouvernement de faire connaître à chaque agriculteur, avant 1990, sa future assiette de cotisations. Il a estimé que seule cette mesure, indispensable notamment pour les agriculteurs imposés au forfait collectif car ils ne connaissent leurs revenus qu'avec deux ans de retard, serait de nature à éviter un traumatisme semblable à celui qui a été ressenti lors du passage de la patente à la taxe professionnelle.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a alors présenté de façon détaillée les résultats de la simulation, rappelant que la réforme aurait pour conséquence une augmentation du montant des cotisations de 2,3 milliards de francs, soit 14 % de hausse, si l'on intègre le démantèlement des taxes sur les produits. Il a notamment détaillé les variations de charges entraînées par la réforme pour les différentes catégories d'exploitations.

M. Jean Arthuis a ensuite présenté à la commission les aménagements qu'il envisageait d'apporter au projet

de loi. Il a souhaité qu'une meilleure transparence soit introduite dans le contrôle des structures, grâce à la modification de la procédure d'adoption du schéma directeur départemental qui sera soumis à l'avis du conseil général, au renforcement des mesures de publicité, à l'obligation de rendre publique toute décision expresse du représentant de l'Etat dans les départements où le contrôle est maintenu, à la suppression de la commission nationale des structures et à l'institution de sanctions en cas de non respect des nouvelles dispositions. S'agissant des S.A.F.E.R. et des associations foncières agricoles, le rapporteur s'est prononcé pour un encadrement renforcé du dispositif, et a proposé de nouvelles dispositions pour favoriser la transmission des exploitations, développer la pluriactivité et la diversification des activités.

S'agissant de la réforme du mode de calcul des revenus, il s'est déclaré favorable à l'individualisation du forfait des agriculteurs.

Concernant la mise en place du dispositif, **M. Jean Arthuis** a estimé que le délai de dix ans était excessif et qu'il convenait d'accélérer cette transformation. Il a considéré que, plutôt que d'engager l'application de la réforme à l'ensemble des branches de protection sociale, il convenait de la mettre en oeuvre branche par branche, en commençant par le régime vieillesse, ce qui procurerait une compensation immédiate pour les exploitants. Bien que ce soit pour le régime vieillesse que les hausses de cotisations seraient les plus vives pour les plus modestes des agriculteurs, le rapporteur a souligné que ce choix était approuvé par les organisations agricoles.

Il a considéré en outre que les allocations familiales ne devaient pas peser sur les entreprises agricoles mais relever de la solidarité nationale et proposé, en conséquence, de limiter la réforme des cotisations à la branche vieillesse et à la branche maladie.

En conclusion, **M. Jean Arthuis** a estimé que le projet de loi comportait des dispositions intéressantes mais qui devaient être aménagées, et a soulevé des réserves

concernant la réforme des cotisations. Il a cependant souligné qu'il serait dommageable de retarder cette réforme qui permettra de développer une agriculture compétitive. Il a rappelé que cette réforme avait été réclamée par l'ensemble des organisations professionnelles agricoles.

M. Désiré Debavelaere s'est interrogé sur la contradiction entre la volonté du projet de loi d'adapter l'agriculture française en vue de l'achèvement du marché unique européen et les dispositions notoirement insuffisantes qu'il propose. Il s'est inquiété d'une augmentation des disparités entre départements à la suite de la déconcentration du contrôle des structures. Il a estimé que la modification des seuils du contrôle des structures ne pourrait être adaptée à l'évolution démographique de l'agriculture que si elle s'accompagnait d'un plan social, rappelant que l'on compte aujourd'hui trois départs pour une installation. S'agissant de la réforme des cotisations, **M. Désiré Debavelaere** a considéré que le problème essentiel était celui des agriculteurs en faillite. Il s'est élevé contre l'incohérence d'une réforme qui, alors que l'économie évolue vers un allègement des charges, aura pour conséquence une augmentation de la pression des charges pour l'agriculture, renforçant encore les difficultés financières de certains exploitants.

Rappelant que l'agriculture est aujourd'hui contrainte dans ses prix comme dans ses quantités de production, il s'est interrogé sur ses possibilités, dans ces conditions, d'améliorer encore sa productivité.

Il a, en conséquence, indiqué que les commissaires du groupe R.P.R. s'abstiendraient sur la majorité des dispositions du projet de loi et qu'ils émettaient les plus nettes réserves sur le titre III du projet.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a rappelé que les concurrences inter-régionales en matière de politique des structures ne seraient pas une nouveauté puisque les schémas directeurs varient déjà très sensiblement d'un

département à l'autre. Il a reconnu qu'il existait un risque de renforcement des disparités tout en indiquant que l'instance responsable ne pouvait être que départementale. S'agissant des agriculteurs en difficulté, il a déploré que le projet de loi ne comporte pas de volet social significatif. Il a souligné le caractère indispensable de la réforme des cotisations qui réduira l'écart, qui est parfois mal perçu, entre le régime agricole et les autres régimes de protection sociale.

M. Michel Souplet a estimé que le projet de loi touchait un problème très important qui devait être traité avec courage.

Il a fait part de son inquiétude devant la disparition du contrôle total des structures et l'impuissance des autorités départementales qui en sera la conséquence, alors que les opérations de démarchage d'agents fonciers auprès de petits exploitants âgés se multiplient.

Il a souhaité que l'élevage hors-sol soit intégré dans le contrôle des structures et que les possibilités locatives offertes aux S.A.F.E.R. soient limitées.

Sur le volet social du projet de loi, **M. Michel Souplet** a souligné l'incohérence qu'il y aurait à demander la suppression du B.A.P.S.A. qui représente une distorsion de concurrence et à refuser dans le même temps la réforme des cotisations. Il a rappelé qu'un salarié payé au S.M.I.C. versait deux mois de salaire en cotisations sociales et estimé que les agriculteurs devaient participer à leur protection sociale.

Il a déclaré que l'essentiel était de fixer une cotisation de base acceptable et de ne pas hypothéquer les entreprises qui doivent rester compétitives.

M. Louis de Catuelan a confirmé la multiplication des opérations de démarchage effectuées souvent par des sociétés étrangères. Il a considéré que le problème principal était celui des revenus, le montant des cotisations n'étant alors que secondaire.

M. Jean Huchon s'est interrogé sur l'existence d'une comparaison des systèmes de protection sociale agricole dans les pays membres de la Communauté économique européenne. Il s'est inquiété de la transformation de cotisations sociales en cotisations fiscales, exprimant sa crainte de voir se développer la fraude et les circuits parallèles.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a répondu aux commissaires qui l'interrogeaient en soulignant que l'agriculture hors-sol était, d'abord, un problème d'environnement et qu'il ne semblait pas souhaitable d'étendre le contrôle des structures à cette activité.

S'agissant de l'installation d'agriculteurs étrangers, il a rappelé que la C.E.E. avait établi le principe de la liberté pour ses ressortissants et que les investisseurs étrangers occupaient souvent des espaces laissés en jachère.

Il a enfin souligné la complexité et l'arbitraire du système actuel de cotisations qui s'appuie sur un revenu cadastral corrigé et modifié comme sur des modulations particulières par département.

A **M. Fernand Tardy** qui s'interrogeait sur la suppression des taxes sur les denrées, le rapporteur a indiqué qu'il était impossible d'en répartir l'effet par type d'exploitation.

A **M. Désiré Debavelaere** qui s'inquiétait de la capacité de l'administration fiscale à gérer un système de forfait individuel pour tous les agriculteurs, le rapporteur a précisé qu'il demanderait au ministre de l'agriculture de s'engager formellement sur ce point et de fournir au Parlement, en mars 1991, un rapport d'étape qui permettra d'évaluer les conséquences de la réforme.

A la suite d'un débat où sont intervenus **MM. Jean François-Poncet, président, Richard Pouille, Jean Huchon, Auguste Chupin, Michel Souplet et Louis de Catuelan, M. Jean Arthuis, rapporteur**, a rappelé que l'assiette actuelle des cotisations sociales agricoles n'était pas représentative du revenu, que les taxes sur les denrées

devaient être supprimées et qu'il était impératif de rapprocher les agriculteurs des autres régimes à défaut de voir le système actuel s'effondrer.

Abordant **l'examen des articles**, la commission a tout d'abord apporté une amélioration rédactionnelle à l'intitulé du titre premier.

A l'article premier, elle a décidé de suivre la logique de la déconcentration et d'une plus grande transparence des procédures en prévoyant l'intervention du conseil général et l'ouverture d'un registre destiné à consigner les observations des intéressés dans chaque chef lieu de canton, préalablement à la détermination du schéma. Elle a supprimé, de plus, la saisine possible de la commission nationale des structures.

A l'article 2, paragraphe I, qui introduit un assouplissement des seuils ouvrant contrôle des structures, la commission a retenu une modification tendant à permettre d'abaisser en fonction des situations locales, le seuil d'intervention du contrôle des structures jusqu'à 2,5 S.M.I. au lieu de 3.

Toutefois, **M. Fernand Tardy** a considéré qu'il pourrait être utile de fixer une "fourchette haute" afin de ne pas aboutir, de fait, à la suppression du contrôle des structures.

Pour le paragraphe V, qui envisage l'hypothèse du démembrement d'exploitation, la commission a adopté un amendement procédant de la même philosophie que l'amendement précédent, et tendant à permettre d'abaisser le seuil d'intervention du contrôle des structures à 1,5 au lieu de 2 S.M.I., après intervention de **MM. Fernand Tardy, Roland Grimaldi, Joseph Caupert, Richard Pouille et Jean Arthuis**.

A l'article 3, se rapportant aux missions de la commission nationale des structures, la commission a retenu un amendement de conséquence de sa position précédente et a donc supprimé cet organisme.

Toutefois, **M. Michel Souplet** s'est déclaré plutôt défavorable à une suppression pure et simple de cette institution.

A l'article 4, la commission a suivi son rapporteur qui lui proposait une nouvelle rédaction de cette disposition, par coordination avec la suppression opérée à l'article 3 ci-dessus.

A l'article 5, la commission a adopté outre un amendement rédactionnel, une modification organisant la publicité de la décision préfectorale relative à la demande d'autorisation préalable d'exploiter.

Après l'article 5, la commission a décidé l'insertion de quatre articles additionnels qui étendent au défaut de déclaration préalable les dispositions sanctionnant l'absence d'autorisation d'exploiter ou la poursuite de l'exploitation en cas de refus d'exploiter devenu définitif. Elle a ensuite adopté un amendement modifiant l'intitulé de la section 2 du projet.

A l'article 6 qui définit les associations foncières agricoles, après un large débat auquel ont participé **MM. Jean François-Poncet, président, Fernand Tardy et Jean Arthuis, rapporteur**, elle a adopté un amendement visant à préciser les zones dans lesquelles pourraient être créées les associations agréées.

A l'article 7 relatif à l'objet des associations foncières agricoles, après les interventions de **MM. Fernand Tardy et Michel Souplet**, elle a suivi son rapporteur qui lui proposait une nouvelle rédaction de cet article afin de préciser les compétences desdites associations.

Elle a ensuite adopté un article additionnel après l'article 7 afin de préciser les règles de majorité auxquelles sont prises les décisions relatives aux travaux et ouvrages que peuvent entreprendre les associations foncières.

A l'article 8 relatif au statut des associations foncières agricoles, elle a approuvé un amendement tendant à la réécriture de cet article afin de confier à un décret en

Conseil d'Etat le soin d'établir un statut type de ces associations.

A l'article 9 relatif à l'enquête administrative préalable à la constitution d'une association foncière agricole, elle a adopté un amendement prévoyant que le contenu du dossier d'enquête doit, notamment, comporter l'état des propriétés comprises dans le périmètre des associations agréées et l'identité des propriétaires concernés.

A l'article 10 qui interdit tous travaux modifiant l'état des lieux pendant la procédure d'enquête, la commission a adopté un amendement permettant au représentant de l'Etat de décider s'il convient ou non de prendre des mesures conservatoires.

A l'article 12 qui fixe les conditions de réunion des propriétaires en association foncière autorisée, elle a décidé de renforcer les conditions de majorité requises pour la réalisation des travaux et ouvrages entrepris par l'association dans le cadre de ses compétences. Elle a supprimé, d'autre part, le régime dérogatoire instauré au profit des collectivités territoriales.

A l'article 14 qui autorise la distraction des terres en vue d'une activité non agricole, elle a adopté un amendement soumettant aux conditions de majorité de l'article 12 la distraction des terres acquises à la suite d'un délaissement par une collectivité territoriale, une S.A.F.E.R., ou l'association elle-même.

A l'article 15 qui modifie les conditions d'exercice de certains droits d'usage et d'exploitation, la commission a décidé de limiter aux seuls droits d'usage la possibilité pour le tribunal d'instance de cantonner le droit de jouissance de l'exploitant.

A l'article 16 relatif aux activités agricoles à prédominance extensive et aux contrats de terres à vocation pastorale ou extensive, elle a approuvé un amendement précisant que les associations foncières pastorales peuvent être constituées dans les régions où la

création ou le maintien d'activités pastorales ou extensives le nécessite, en supprimant, par coordination avec l'article additionnel suivant, les dispositions relatives à l'article L-181-1 du code rural.

Après l'article 16, elle a inséré, sous une nouvelle rédaction, un article additionnel reprenant les dispositions relatives à l'article L 181-1 supprimées précédemment.

A l'article 18 qui fixe les missions des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural elle a adopté deux amendements rédactionnels et un amendement précisant que la réorientation des immeubles vers des usages non agricoles permettrait leur cession à toute personne publique ou privée. Elle a, en outre, procédé à la réécriture du deuxième alinéa. Après un débat auquel ont participé MM. Louis de Catuelan et Fernand Tardy, elle a élargi à toutes les collectivités territoriales et à leurs établissements les personnes publiques auxquelles les S.A.F.E.R. peuvent apporter leur concours technique.

A l'article 19 concernant l'exonération des droits de timbre et d'enregistrement, la commission a suivi son rapporteur dans la rédaction de clarification qu'il lui proposait de cet article.

A l'article 20 relatif au ressort territorial des S.A.F.E.R., après avoir entendu les opinions exprimées par MM. Joseph Caupert, Jean Arthuis et Louis de Catuelan, elle a adopté un amendement de suppression de cet article.

A l'article 21 fixant les conditions de cession amiable d'un immeuble à vocation agricole entré dans le domaine de l'Etat, elle a décidé qu'une priorité devait être maintenue au profit de l'exploitant en place.

A l'article 23 organisant les conditions de mise à disposition de biens au profit de la S.A.F.E.R. et de leur sous-location, après un très large débat dans lequel sont intervenus MM. Ferdand Tardy, Louis de Catuelan,

Jean Arthuis, rapporteur, Michel Souplet et Jean François-Poncet, président, la commission a suivi son rapporteur qui lui proposait de réécrire le premier paragraphe de cet article afin de préciser que les biens devaient être mis à disposition en vue de leur réaménagement parcellaire et de leur mise en valeur agricole et de préciser que le bail devait prévoir les améliorations que le preneur s'engage à apporter ainsi que les indemnités auxquelles il peut prétendre à ce titre. Après des interventions de **MM. Fernand Tardy et Richard Pouille**, elle a ensuite adopté une exonération de droit de timbre et d'enregistrement ainsi que de taxe sur le chiffre d'affaires pour les conventions conclues dans le cadre des dispositions de cet article .

A l'article 24, relatif au pouvoir de la commission nationale d'aménagement foncier d'indemniser, en cas d'impossibilité d'un rétablissement en nature, le propriétaire lésé lors d'un remembrement, la commission a adopté un amendement tendant à préciser que l'indemnité susceptible d'être accordée dans de telles circonstances était fixée comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

A l'article 25 relatif au droit de reprise elle a décidé la suppression de cet article en prévoyant de le rétablir dans la section nouvelle relative au fermage.

Après l'article 27, la commission a adopté, afin de faciliter les transmissions d'exploitations :

- un article additionnel prévoyant le report d'imposition des plus-values imposables sur les parts sociales en cas de cessation d'activité professionnelle d'un agriculteur exploitant dans un cadre sociétaire ;

- un article additionnel maintenant le taux réduit de la taxe de publicité foncière en cas d'apport ultérieur des biens acquis à une société à objet agricole ;

- un article additionnel prévoyant un différé d'imposition et un étalement des droits de mutation pour les mutations à titre onéreux ;

- un article additionnel favorisant la liquidité des parts de groupements fonciers agricoles en abrogeant les dispositions qui limitent la participation des compagnies d'assurance à 65 % du capital de ces groupements.

Elle a aussi adopté, après l'article 27, un amendement d'appel supprimant l'interdiction de cession du bail et les sanctions relatives au "pas de porte", afin d'ouvrir un débat sur l'opportunité de l'évolution du bail agricole vers le bail commercial. **M. Roland Grimaldi** s'est déclaré très favorable à l'engagement d'une telle réflexion qui intéresse particulièrement les régions du Nord de la France. **M. Désiré Debavelaere** a souhaité qu'on en calcule, au préalable, les conséquences fiscales.

Après l'article 27, elle a inséré une section additionnelle consacrée au statut du fermage.

Puis, elle a décidé l'adjonction après l'article 27 :

- d'un article additionnel prévoyant qu'en cas de destruction d'un bâtiment essentiel à l'exploitation le bailleur est tenu de procéder, à due concurrence des sommes versées par la compagnie d'assurance, pour le sinistre, à la reconstruction du bâtiment ou d'un bâtiment équivalent ;

- d'un article additionnel garantissant le bénéfice du droit de renouvellement au bail aux copreneurs en cas de retrait d'un ou de plusieurs des autres copreneurs.

- d'un article additionnel rétablissant les dispositions de l'article L-411-64 du code rural précédemment supprimé.

- d'un article additionnel permettant, en cas de conversion automatique d'un bail à métayage en bail à fermage, au bailleur de voir maintenu le caractère de biens professionnels pour les fonds faisant l'objet de la conversion.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi sous la présidence de M. Richard Pouille, vice président, la

commission a poursuivi l'examen des articles du **projet de loi n° 281** (1988-1989).

Elle a d'abord adopté deux articles additionnels avant l'article 33 tendant à donner aux exploitants agricoles la possibilité d'opter pour un revenu forfaitaire individuel et imposant une obligation de notification des forfaits collectifs dès qu'ils sont individualisés.

Après des interventions de **MM. Jean Arthuis, rapporteur, Fernand Tardy, Désiré Debavelaere, Michel Souplet, Richard Pouille, Henri de Raincourt et Joseph Caupert**, la commission a adopté un amendement à l'article 33, tendant à transférer à cet article les dispositions des articles 34 à 36, relatifs à la définition et aux modalités des revenus professionnels pris en compte pour le calcul de l'assiette des cotisations sociales.

Puis elle a adopté cinq articles additionnels après l'article 33 tendant à fixer un cheminement différent pour la réalisation de la réforme. Cette réforme pourrait être réalisée sur 5 ans, en commençant par la branche vieillesse (1990 à 1992) et en continuant par la branche maladie (1992 à 1994).

Un rapport d'étape serait déposé sur le bureau des assemblées, avant le 31 mars 1991 faisant le point de l'application de la réforme des cotisations à l'assurance vieillesse, et qui conditionnerait son extension à la branche maladie.

En revanche, la commission n'a pas jugé utile de procéder à cette modification pour la branche des prestations familiales, estimant inopportun de soumettre les non salariés agricoles à un régime qui aura sans doute disparu à cette date pour le régime général des salariés.

Elle a, en conséquence, supprimé, à compter du 1er janvier 1993, le financement des prestations familiales agricoles par des cotisations professionnelles.

Par coordination, la commission a ensuite supprimé les articles 34 à 40 et 44 du projet de loi.

Après l'article 40, elle a adopté un article additionnel visant à prévoir pour l'année 1990, une diminution de 15 % des montants des taxes sur les betteraves, céréales et oléagineux affectés au B.A.P.S.A..

Puis la commission a adopté une section additionnelle après l'article 40, relative à la pluriactivité et comportant deux articles additionnels tendant :

- le premier à permettre aux pluriactifs de bénéficier des prestations en espèces des assurances maladie et maternité servies par le régime de leur activité secondaire,

- le second, tendant à prévoir pour les personnes dont les revenus, quelle qu'en soit la nature, sont imposés dans le cadre d'un même régime réel d'imposition, de ne dépendre que du seul régime social de leur activité principale.

La commission a ensuite adopté trois amendements identiques aux articles 41, 45 et 52 du projet de loi, tendant à maintenir une "proposition" et non un "avis" pour la compétence du comité départemental des prestations sociales agricoles en matière de répartition des cotisations.

Après l'article 46, elle a adopté un article additionnel prévoyant la couverture par l'AMEXA, des accidents de la vie privée survenus à des personnes maintenues dans leurs droits aux prestations de l'assistance maladie.

A l'article 53, la commission a adopté un amendement transférant, à cet article, l'abrogation du quatrième alinéa de l'article 1125 du code rural.

La commission a enfin adopté le projet de loi ainsi modifié.

Jeudi 15 juin 1989- Présidence de M. Charles-Edmond Lenglet, puis de M. René Travert, doyens d'âge.- La commission a procédé à l'examen des amendements au **projet de loi n° 348 (1988-1989)**, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif au **code de la voirie routière** (partie législative).

Après l'intervention de **M. Louis de Catuelan**, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 2 du Gouvernement et 3 de **M. Louis de Catuelan** tendant à ramener à un an à compter de la réfection d'une voie communale le délai pendant lequel le maire peut s'opposer, sans motiver sa décision, à l'inscription de travaux sur le calendrier prévisionnel.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements au **projet de loi n° 299 (1988-1989)** tendant à renforcer la **sécurité des aérodromes et du transport aérien** et modifiant diverses dispositions du **code de l'aviation civile**.

A l'article 2, déterminant les sanctions pénales applicables en cas de circulation d'aéronefs ne répondant pas aux normes de sécurité, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 21, présenté par **M. Ernest Cartigny** et les membres du groupe du Rassemblement Démocratique et Européen, tendant à réserver l'application de ces peines à la seule faute intentionnelle.

Elle a également rejeté l'amendement n° 24, présenté par **M. Jean-Luc Bécart** et les membres du groupe communiste, qui voulait restreindre les documents d'homologation de l'appareil au seul certificat de navigabilité, ainsi que l'amendement n° 25, des mêmes auteurs, créant une infraction supplémentaire que la commission a considéré comme inutile car déjà incluse dans le texte de l'article 2.

En outre, l'amendement n° 26 des mêmes auteurs, précisant que le brevet requis du pilote devait être en

cours de validité, a été considéré comme déjà satisfait par l'amendement n° 8 de la commission.

Enfin, l'amendement n° 27, des mêmes auteurs, n'a pas été accueilli favorablement car il tendait à restreindre la responsabilité du pilote ayant sciemment utilisé un appareil non conforme.

A l'article 3, fixant les modalités d'utilisation des aérodromes internationaux, la commission a décidé d'entendre le Gouvernement, puis de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 22, présenté par M. Ernest Cartigny et les membres du groupe du Rassemblement Démocratique et Européen, considérant qu'il pouvait être préjudiciable à la sécurité d'exclure de l'obligation d'utiliser ces aéroports, les vols effectués à l'intérieur de la communauté européenne.

A l'article 4, elle a rejeté l'amendement n° 23 des mêmes auteurs, tendant à exonérer de sa responsabilité le pilote qui, par maladresse, aurait survolé une zone interdite.

A l'article 9, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 28, de M. Jean-Luc Bécart et des membres du groupe communiste, excluant de la liste des personnes habilitées à constater les infractions aux règles de sécurité, les personnels navigants effectuant des contrôles en vol pour le compte de l'administration.

A l'article 10, fixant le régime de retenue au sol des appareils, elle a rejeté l'amendement n° 29, des mêmes auteurs, par coordination avec la position qu'elle avait adoptée sur l'amendement n° 24 à l'article 2 qui tendait au même objet. Elle a en outre considéré que l'amendement n° 30 des mêmes auteurs, était déjà pour partie satisfait par l'amendement n° 14 de la commission.

Aux articles 12 et 13, intégrant dans le droit français les termes du protocole de Montréal du 22 février 1988, elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 1 et 2, présentés par la commission des lois saisie pour avis,

tendant à reprendre les termes exacts proposés par ledit protocole.

A l'article 14, relatif à la fouille des personnes et des biens dans l'enceinte des aérodromes, elle a rejeté l'amendement n° 31, présenté par M. Jean-Luc Bécart et les membres du groupe communiste, tendant à supprimer entièrement cet article.

Elle a par ailleurs donné un avis favorable aux amendements n°s 20 rectifié, du Gouvernement, et 3 de la commission des lois, tendant respectivement à associer les services des douanes aux procédures de fouille et à étendre le secteur géographique où il pourra être procédé à ces "visites".

A l'article 16, organisant les procédures d'affrètement d'appareils étrangers, la commission s'est opposée à l'adoption de l'amendement n° 32, présenté par M. Jean-Luc Bécart et les membres du groupe communiste, tendant à la suppression intégrale de cet article.

Elle a observé la même attitude pour l'amendement n° 33, des mêmes auteurs, supprimant l'article 17 relatif au conventionnement facultatif préalable des lignes régulières de transport aérien intérieur.

Enfin à l'article 18, organisant les modalités de représentation des personnels d'Air France, elle a laissé à la sagesse du Sénat le soin d'apprécier le bien-fondé de l'amendement n° 4, présenté par la commission des lois et tendant à supprimer cet article pour des motifs liés à l'inconstitutionnalité de cette disposition.

Par voie de conséquence, elle a donné un avis identique à l'amendement n° 34, de M. Jean-Luc Bécart et des membres du groupe communiste, proposant également la suppression de l'article 18.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Jeudi 15 juin 1989 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. - La commission a désigné à titre officieux **M. Jacques Genton** comme rapporteur pour le projet de loi n° 733 (AN) de programmation relatif à l'équipement militaire pour les années 1990-1993, en cours d'examen par l'Assemblée nationale.

La commission a ensuite désigné **M. Michel Alloncle** comme rapporteur pour la proposition de loi n° 387 (1988-1989), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la reconnaissance de la vocation internationale de l'Association internationale des parlementaires de langue française (A.I.P.L.F.) et à ses privilèges et immunités.

Puis la commission a entendu le rapport de **M. Michel Alloncle** sur :

- la proposition de loi n° 387 (1988-1989), adoptée par l'Assemblée nationale,
- la proposition de loi n° 330 (1988-1989) de **M. Xavier de Villepin** et plusieurs de ses collègues,
- la proposition de loi n° 331 (1988-1989) de **M. Claude Estier** et plusieurs de ses collègues,
- la proposition de loi n° 333 (1988-1989) de **M. Hector Viron** et plusieurs de ses collègues, relatives à la reconnaissance de la vocation internationale de l'Association internationale des parlementaires de

langue française (A.I.P.L.F.) et à ses privilèges et immunités.

Le rapporteur a indiqué que les différentes propositions de loi, rédigées en termes identiques et émanant de l'ensemble des groupes politiques de l'Assemblée nationale et du Sénat, tendent à préciser les privilèges et immunités que la loi n° 88-3 du 4 janvier 1988 a prévu d'accorder à l'A.I.P.L.F. et dont il est apparu qu'ils relèvent, pour une part importante, du domaine de la loi.

Après avoir rappelé l'origine de l'association -créée en 1967-, sa composition actuelle- trente-quatre sections membres et trois sections associées-, et ses activités -qui en font le véritable "Parlement de la francophonie"-, le rapporteur a estimé que la France, où est établi le secrétariat général de l'A.I.P.L.F., avait un rôle particulier à jouer pour assurer l'indépendance et faciliter les activités de l'association.

Tel est l'esprit des propositions de loi soumises au Sénat dont le rapporteur a analysé les dispositions autour de quatre idées principales :

- la reconnaissance de l'A.I.P.L.F. comme "organisation internationale de la francophonie" et "institution parlementaire représentative de la francophonie" (articles 1er et 2) ;
- les privilèges et immunités reconnus à l'association elle-même : inviolabilité, immunité d'exécution, immunité financière, exonérations fiscales et douanières (articles 3 à 8) ;
- les privilèges et immunités -très limités- concernant le personnel de l'Association : visas d'entrée et de séjour, application du régime français de sécurité sociale, et privilèges notamment douaniers au bénéfice des seuls membres du secrétariat général qui ne sont pas de nationalité française (articles 9 à 12) ;

- enfin, les conséquences juridiques des dispositions proposées qui entraînent en particulier l'abrogation de la loi du 4 janvier 1988, devenue sans objet (article 14).

Sans donner entière satisfaction à ceux qui souhaiteraient faire de l'A.I.P.L.F. une véritable organisation internationale, le rapporteur a jugé très souhaitable l'adoption des dispositions proposées qui constituent un progrès juridique substantiel et un geste politique opportun.

L'adoption de ce texte, a estimé le rapporteur, s'inscrira dans le cadre des efforts accomplis par l'A.I.P.L.F. pour s'affirmer davantage sur la scène francophone, conformément à la résolution adoptée lors du dernier sommet de Dakar des chefs d'Etat et de Gouvernement ayant en commun l'usage du français.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un échange de vues, auquel ont participé, outre le **président** et le **rapporteur**, **MM. Michel d'Aillières, Xavier de Villepin, Jacques Chaumont** et **Robert Pontillon**, s'est instauré entre les commissaires. **M. Xavier de Villepin** a en particulier formulé deux observations sur l'évolution du mouvement francophone, se réjouissant d'y voir participer de nouveaux pays -comme le Cameroun et la Suisse-, mais déplorant plusieurs signes récents de l'influence grandissante de la langue anglaise, en France même, dans des domaines aussi différents que les publications scientifiques ou les manifestations sportives. **M. Jacques Chaumont** a, pour sa part, rappelé le rôle essentiel joué, pendant de longues années, par **M. Xavier Deniau** en faveur du développement des activités de l'A.I.P.L.F.

La commission a alors **adopté les conclusions du rapporteur**, favorables à l'**adoption, sans modification**, de la **proposition de loi n° 387 (1988-1989)**, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la reconnaissance de la vocation internationale de

l'Association internationale des parlementaires de langue française et à ses privilèges et immunités.

La commission a ensuite entendu Mme Hélène Carrère d'Encausse, professeur à l'institut d'études politiques de Paris.

Mme Hélène Carrère d'Encausse a évoqué les développements récents de la crise des nationalités en Union soviétique.

Mme Hélène Carrère d'Encausse a, dans un premier temps, effectué un bilan des réformes entreprises par M. Gorbatchev, montrant notamment que, à partir de réformes économiques ponctuelles, qui se trouvent au coeur de ses projets, le secrétaire général du parti communiste soviétique a été incité de façon relativement imprévue à accorder une importance croissante aux réformes politiques. Ce glissement explique que l'entreprise gorbatchévienne paraisse parfois déconcertante aux yeux des soviétiques.

Mme Hélène Carrère d'Encausse a par ailleurs précisé que la glasnost avait eu pour conséquence la possibilité, largement reconnue aux citoyens soviétiques, d'exprimer publiquement leurs insatisfactions et leurs reproches à l'égard du système. Or, les groupes nationaux étant des lieux privilégiés d'expression politique, les revendications nationales ont progressivement structuré de véritables mouvements de protestation, dont l'actualité a montré la détermination.

Mme Hélène Carrère d'Encausse a ensuite livré à la commission les résultats d'un recensement effectué en URSS en janvier 1989, et que la presse soviétique vient de publier. Ce recensement a confirmé des tendances déjà observées et, plus particulièrement, la distance démographique entre deux types de population : une population européenne (composée de Slaves, de Baltes et, à un moindre degré, de Caucasiens chrétiens), en déclin démographique, et une population méridionale, musulmane, à démographie très forte. Les statistiques

indiquent un taux d'accroissement de la population contrasté selon les régions : évalué à 9,35 % en moyenne nationale, ce taux est de 8,5 % pour les Russes, de 3% environ pour les Ukrainiens (qui se situent au niveau le plus bas de l'Union), alors qu'il s'élève de 25 à 35% chez les musulmans. Parmi ces derniers, les Ouzbeks, qui représentent aujourd'hui quelque 10 % de la population soviétique, ont un taux d'accroissement de 28 %.

L'augmentation de la part des régions musulmanes de l'URSS est donc confirmée : de 17 % en 1979, les musulmans soviétiques sont passés à 20% aujourd'hui, et représenteront 24 à 25 % de la population soviétique vers l'an 2000.

Cet accroissement pose, selon **Mme Hélène Carrère d'Encausse**, un problème d'autant plus aigu que les musulmans soviétiques, dont le poids démographique se traduit par leur importance dans les effectifs militaires, paraissent, à l'heure actuelle, peu intégrés. Il semblerait, en effet, que l'Armée rouge ait échoué dans sa mission d'assimilation de recrues venues d'horizons géographiques différents.

Mme Hélène Carrère d'Encausse a ensuite envisagé tous les aspects actuels du problème national en Union soviétique. Elle a, à cette occasion, plus particulièrement insisté sur le caractère tardif de la prise de conscience, par M. Gorbatchev, de l'ampleur de la crise nationale en URSS. De ce fait, les autorités soviétiques se trouvent aujourd'hui, selon elle, en position difficile devant l'extension considérable des revendications croissantes et parfois difficilement maîtrisables des groupes nationaux.

Mme Hélène Carrère d'Encausse a alors effectué une typologie des crises nationales en URSS.

Les crises de nature violente, caractérisées par une répression souvent brutale, ont pour cadre notamment le Kazakhstan, le Nagorny-Karabakh, la Géorgie,

l'Ouzbekistan, et risquent, selon **Mme Hélène Carrère d'Encausse**, de s'étendre à la Moldavie.

Les causes de ces troubles résident essentiellement dans des rivalités entre nationalités (entre Azerbaïdjanais et Arméniens dans le Haut Karabach, entre Géorgiens et Abkhazes en Géorgie).

D'autre part, l'accroissement récent, depuis l'arrivée au pouvoir de M. Gorbatchev, du rôle des Russes dans les appareils locaux du parti, ainsi que l'altération récente, au profit de la république de Russie, de la représentation des républiques au Soviet des nationalités ont été à l'origine d'incidents souvent violents.

Le second type de crise nationale envisagé par **Mme Hélène Carrère d'Encausse** s'est manifesté dans les Etats baltes. Il s'agit d'une crise de nature politique : les républiques baltes refusent de reconnaître la primauté de la loi fédérale sur la loi locale, et ont manifesté à de multiples occasions l'ambition de sortir de l'Union.

Moins connu des Occidentaux, le troisième type de crise concerne le nationalisme russe, dont les manifestations sont assez récentes. Certains Russes, dont les revendications ne peuvent être assimilées au message réactionnaire et antisémite auquel est trop fréquemment réduit le mouvement "Pamiat" (la mémoire), s'estiment victimes de 70 ans de fédéralisme soviétique qui aurait, selon eux, essentiellement profité aux républiques périphériques. Ce type de réaction se trouve encore exacerbé par l'hostilité croissante que manifestent à l'égard des Russes les peuples voisins.

En ce qui concerne les solutions envisageables en réponse au problème des nationalités, **Mme Hélène Carrère d'Encausse** a estimé que le report de l'élection des soviets locaux, prévue à l'origine pour l'automne 1989 et retardée au mois de mars 1990, constituait un signe des hésitations des autorités centrales à l'égard du défi qu'opposent les nationalités soviétiques aux structures fédérales de l'Etat.

Avec **M. Jacques Golliet**, **Mme Hélène Carrère d'Encausse** a évoqué le problème d'une éventuelle opposition en URSS entre chiites et sunnites, d'une part, et l'impact de la guerre d'Afghanistan, d'autre part.

Après avoir noté que le fait chiite était minoritaire et localisé, notamment en Azerbaïdjan, **Mme Hélène Carrère d'Encausse** n'a pas, pour sa part, décelé d'origine chiite dans les troubles en Ouzbékistan. Elle a noté le peu d'écho rencontré par les thèses de l'Imam Khomeiny dans la région iranophone d'URSS, tout en indiquant que des risques de troubles pouvaient exister, par exemple dans la région de Samarkand.

Mme Hélène Carrère d'Encausse a jugé très important l'impact du conflit afghan sur l'armée soviétique. Ce conflit est à l'origine d'une prise de conscience aiguë de l'importance des populations provenant des minorités périphériques dans une armée qui a toujours été un élément clé de russification. Cette prise de conscience induit, selon elle, une réflexion sur une reconversion du quantitatif vers le qualitatif d'une armée que certains en URSS jugent menacée d'affaiblissement par la place grandissante qu'y occupent des ressortissants des nationalités périphériques. Se pose en outre le difficile problème de la réinsertion de quelque 800.000 anciens combattants d'Afghanistan. L'armée a par ailleurs été présentée par **Mme Hélène Carrère d'Encausse** comme inquiète de l'ampleur des problèmes actuels de l'URSS, comme des difficultés que le pouvoir éprouvait à y répondre.

Interrogée par **M. Michel d'Aillières** sur la place de l'idéologie communiste dans le mouvement actuel, d'une part, et sur le fait religieux, d'autre part, **Mme Hélène Carrère d'Encausse** a insisté sur la profondeur de la crise idéologique en URSS. Elle a notamment évoqué à cet égard l'impact de la libéralisation de la presse, de la réhabilitation partielle de la propriété privée, de certaines remises en cause du léninisme et du rôle croissant conféré

à la notion de destinée humaine au détriment du concept de finalité historique.

Évoquant le renouveau du fait religieux, **Mme Hélène Carrère d'Encausse** a estimé que l'URSS comptait désormais près de 70 millions de croyants, soit environ un quart de la population, ce qui est très important dans un pays où la laïcité est encouragée.

Interrogée par **M. Xavier de Villepin** sur les réactions envisageables de l'Occident face au caractère incertain des évolutions en cours en URSS, **Mme Hélène Carrère d'Encausse** a tout d'abord insisté sur l'ampleur des difficultés économiques en URSS ainsi que sur leurs conséquences sociales, estimant que la pauvreté touchait 45 millions de personnes dans le pays. Elle a jugé qu'une surenchère entre approches nationales européennes diversifiées dans l'espoir de conquérir les marchés soviétiques serait regrettable. Selon elle, le redressement économique de l'URSS passe par un renforcement de l'économie de marché dans ce pays. En conséquence les Etats européens devraient agir de manière concertée afin de renforcer et de soutenir prioritairement le secteur de l'économie de marché en URSS.

M. Christian de La Malène ayant évoqué le rôle des peuples méridionaux de l'URSS dans le processus en cours, **Mme Hélène Carrère d'Encausse** a fait valoir que M. Gorbatchev tentait de préserver un triple équilibre entre l'ouverture vers l'Europe et notamment la Mitteleuropa, d'une part, la région Pacifique, d'autre part, et les pays islamiques, enfin. Tout en mettant en exergue la rapidité avec laquelle évoluait la situation et la difficulté qui en résultait de définir une politique à long terme, **Mme Hélène Carrère d'Encausse** a mis en lumière l'ampleur des difficultés économiques dans la partie méridionale de l'URSS. Elle a souligné les difficultés qui risquent de résulter de l'ouverture de l'URSS sur l'Europe, mais aussi de la russification simultanée des institutions soviétiques, sur les relations entre la partie slave de l'URSS et l'Asie centrale.

Avec **M. André Bettencourt**, **Mme Hélène Carrère d'Encausse** a abordé le rôle de la police en URSS ainsi que le problème des camps de prisonniers. Elle a évoqué le développement de la criminalité ainsi que les dangers qui risquaient de résulter du développement d'un certain sentiment d'insécurité pour l'avenir de la libéralisation en URSS. Sur le problème des détenus, elle a rappelé que les délits politiques n'existaient en principe plus sauf sous la forme de délit d'atteinte à l'ordre public. Elle a estimé à deux ou trois millions le nombre des détenus en précisant qu'il s'agissait pour la plupart de détenus de droit commun.

En conclusion, **M. Jean Lecanuet**, président, a partagé l'avis de **Mme Hélène Carrère d'Encausse** sur le risque pour l'Europe d'intervenir en ordre dispersé dans ses relations économiques avec l'URSS. Il a insisté sur le fait que la libéralisation politique devrait reposer sur une certaine libéralisation économique que les Etats européens devront contribuer à soutenir par une aide appropriée et concertée.

AFFAIRES SOCIALES

Lundi 12 juin 1989 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a tout d'abord examiné les **amendements au projet de loi n° 303 (1988-1989), modifié par l'Assemblée nationale, relatif à l'accueil par des particuliers, à leur domicile, à titre onéreux, de personnes âgées ou handicapées adultes, dont M. Jean Madelain est le rapporteur.**

A l'article 7 bis, elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 23 de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste.

Elle a ensuite donné un avis favorable aux amendements suivants de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste : n° 24 après l'article 7 quater, n° 21 à l'article 10 quater, n° 22 à l'article 13 et n° 25 à l'article 14, ainsi qu'au sous-amendement n° 20 de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste à l'amendement n° 8 de la commission tendant à insérer un article additionnel avant l'article 8.

Puis la commission a désigné **M. Guy Penne**, comme **rapporteur pour le projet de loi n° 350 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au congé parental et à diverses validations et reportant la date d'entrée en vigueur de la réforme des modalités de liquidation et de versement aux instituteurs de l'indemnité communale représentative de logement.**

Puis après une suspension de séance, la commission a procédé à l'examen des amendements au projet de loi

n° 332 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant le code du travail et relatif à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion, dont M. Louis Souvet est le rapporteur.

La commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 50 de M. Hector Viron et des membres du groupe communiste, tendant à insérer un article additionnel avant l'article premier.

La commission a également émis un avis défavorable aux amendements n°s 51 et 52 de M. Hector Viron, tendant à modifier l'article premier ; elle a décidé d'interroger le Gouvernement à propos de l'amendement n° 53 de M. Hector Viron.

Un avis défavorable a été émis pour l'amendement n° 54 de M. Hector Viron.

A l'article 2, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 55 de M. Hector Viron.

A l'article 3, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 56 de M. Hector Viron.

A l'article 4, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 32 de M. Xavier de Villepin et des membres du groupe de l'union centriste.

Aux amendements n°s 57 et 58 de M. Hector Viron, n° 40 de M. Marc Boeuf et des membres du groupe socialiste, elle a émis un avis défavorable.

Elle a considéré que l'amendement n° 33 de M. Xavier de Villepin était satisfait par le texte adopté par la commission ; enfin, pour cet article, la commission a décidé de rectifier son amendement n° 13.

Pour l'article 5, la commission a émis un avis défavorable aux amendements n°s 59 et 60 de M. Hector Viron, tendant à modifier l'intitulé du Titre II du projet de loi.

Pour l'article 7, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 34 de M. Xavier de

Villepin, aux amendements n°s 61 et 62 de M. Hector Viron.

Pour l'article 8, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 63 de M. Hector Viron.

A l'article 9, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 64 de M. Hector Viron.

Il en a été de même à l'article 10 pour les amendements n°s 65 et 78 de M. Hector Viron.

La commission a émis à l'article 11 des avis défavorables pour les amendements n°s 66 et 79 de M. Hector Viron et elle a émis un avis favorable pour l'amendement n° 76 de M. Jean Chérioux et des membres du groupe R.P.R.

A l'article 13, la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 41 de M. Marc Boeuf.

A l'article 14, des avis défavorables ont été émis pour les amendements n°s 67 de M. Hector Viron, 45 de M. Jean Chérioux, et elle s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 35 de M. Xavier de Villepin.

A l'article 15, un avis défavorable a été émis pour l'amendement n° 68 de M. Hector Viron.

La commission a émis également un avis défavorable à l'amendement n° 42 tendant à insérer un article additionnel après l'article 15, présenté par M. Marc Boeuf.

A l'article 17, la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 46 de M. Jean Chérioux.

A l'article 18, des avis défavorables ont été émis pour les amendements n°s 48 de M. Roger Husson et des membres du groupe R.P.R., 36 de M. Xavier de Villepin, 69, 70 et 71 de M. Hector Viron.

A l'article 18 bis, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 49 de M. Roger Husson, et elle a considéré satisfaits les amendements n° 37 de M. Xavier de Villepin et n° 43 de M. Marc Boeuf.

A l'article 19, la commission a considéré l'amendement n° 38 de M. Xavier de Villepin, satisfait et elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 72 de M. Hector Viron.

A l'article 20, la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 39 de M. Xavier de Villepin, sous réserve d'un sous-amendement et, en conséquence, elle a retiré l'amendement n° 30 qu'elle avait précédemment adopté. Elle a considéré satisfait l'amendement n° 47 de M. Jean Chérioux et elle a émis des avis défavorables aux amendements n° 73 de M. Hector Viron, n° 77 de M. Jean-Luc Mélenchon et des membres du groupe socialiste, n°s 74 et 75 de M. Hector Viron.

La commission a enfin émis un avis défavorable à l'amendement n° 44 de M. Marc Boeuf tendant à insérer un article additionnel après l'article 20.

Puis la commission a procédé à la désignation de sept candidats **titulaires** et sept candidats **suppléants** appelés à faire partie d'une éventuelle **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi n° 332 (1988-1989)** adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, **modifiant le code du travail et relatif à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion**.

Elle a désigné comme candidats **titulaires** : **MM. Jean-Pierre Fourcade, Louis Souvet, Jean Chérioux, Henri Le Breton, Henri Collard, Marc Boeuf et Marie-Claude Beaudeau**, et comme candidats **suppléants** : **MM. Pierre Louvot, Charles Descours, Mme Hélène Missoffe, MM. André Rabineau, Louis Boyer, Franck Sérusclat et Paul Souffrin**.

Mercredi 14 juin 1989 - Présidence de M. André Rabineau, secrétaire - La commission a tout d'abord procédé à l'**audition d'une délégation de la mutualité sociale agricole (MSA) conduite par M. André Laur**,

président, sur le projet de loi n° 281 (1988-1989) complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, dont la commission des Affaires économiques est saisie au fond.

Après avoir rappelé que l'ensemble des organisations professionnelles agricoles appelaient depuis longtemps de leurs voeux une profonde réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles, **M. André Laur** a mis en garde contre les déceptions qui pourraient résulter de la réforme proposée par le projet de loi complémentaire si ses conséquences prévisibles n'étaient pas maîtrisées. Il a expliqué l'organisation du système social actuel, qui est tout à fait spécifique à l'agriculture. En effet, les cotisations sont réparties au plan national entre les départements puis, à l'intérieur de chacun d'entre eux, entre les assujettis, à la suite de calculs correctifs. En outre, il a avancé des exemples des conséquences du rebaselement agricole intervenu en 1981 en matière de cotisations versées par l'ensemble des agriculteurs. Il a conclu que les disparités et les injustices du système actuel condamnaient à rechercher une assiette nouvelle plus équitable.

Le système proposé par la M.S.A. au cours de concertations menées avec le ministère de l'agriculture ayant été récusé pour les risques d'inconstitutionnalité qu'il comportait, la M.S.A. se rallie à la solution proposée par le projet de loi, tout en insistant sur les difficultés de gestion qu'elle induira, en particulier du fait qu'une majorité des exploitants sont encore soumis à un calcul forfaitaire et collectif de leurs revenus.

Abordant ensuite les simulations effectuées par le ministère de l'agriculture, qui concluent à une augmentation globale des cotisations sociales agricoles de quelque 16 % au terme de la période transitoire, **M. André Laur** a évoqué le problème de ces variations au plan individuel, qui semblent pouvoir aboutir à des augmentations extrêmement importantes, de plus de

100 %. A cet égard, tant pour minorer cette augmentation que par souci d'harmonisation avec les autres catégories socio-professionnelles, la M.S.A. souhaiterait exclure de l'assiette des cotisations sociales les revenus du capital. Quant au dispositif lui-même, la M.S.A. préconise de procéder à une modification de l'assiette régime par régime plutôt que sur l'ensemble des risques, en commençant par l'assurance vieillesse proportionnelle afin d'obtenir comme contrepartie immédiate un alignement des pensions de retraite sur celles des autres catégories d'assurés sociaux. Il a également évoqué la situation des cotisations complémentaires dont le mode de calcul, s'il était modifié, entraînerait nécessairement un renforcement des mécanismes de solidarité interdépartementale. Enfin, il a souhaité que le projet de loi prenne en compte les problèmes posés par la pluriactivité, afin de simplifier la situation des exploitants double-actifs et d'éviter une érosion de la base des cotisations.

A la suite de cet exposé, **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, insistant sur l'importance extrême de cette modification de l'assiette sur la situation des agriculteurs, a présenté les axes principaux qui nourrissent sa réflexion, qui impliquent en particulier un changement d'assiette régime par régime en commençant par la vieillesse, un plafonnement de la cotisation AMEXA, et le démantèlement programmé des taxes sur les produits.

M. Pierre Louvot a, quant à lui, rappelé la complexité actuelle des circuits de financement du BAPSA pour approuver la recherche de la plus grande transparence et de la justice en la matière. Cependant, il a souhaité qu'un lissage des augmentations prévisibles des cotisations au niveau global et individuel permette d'éviter une trop grande brutalité de mise en oeuvre de la réforme, que soient exclus de l'assiette les revenus du capital foncier, que la modification débute par le régime AVA pour des raisons psychologiques, et qu'enfin des

précisions soient apportées sur le niveau des cotisations minimales.

M. Guy Robert a également évoqué l'inquiétude qui existe quant à l'échéancier de cette modification, à la définition du revenu et aux effets du changement d'assiette au niveau individuel, craignant qu'une décision trop hâtive ne conduise à commettre à nouveau les erreurs faites lors de l'institution de la taxe professionnelle. Il a en outre souhaité que le sort des conjoints d'exploitants soit amélioré à l'occasion de ce projet de loi.

En réponse à ces interventions, **M. André Laur** a manifesté l'accord global de la M.S.A. sur les points de vue exprimés par le rapporteur pour avis, relevant toutefois que le plafonnement des cotisations AMEXA risquait de rencontrer des oppositions, que l'accélération du processus n'était pas forcément nécessaire, et qu'il pouvait être envisagé, sinon un gel des cotisations minimales, du moins une augmentation progressive de leurs montants.

Il a en outre rappelé que le volet social de ce projet de loi ne concernait que l'assiette des cotisations et pas les prestations servies par le régime agricole, et qu'en tout état de cause, malgré les améliorations significatives qu'entraînera la réforme de l'assiette, le problème de l'harmonisation des forfaits demeurera en suspens.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **MM. Michel Hamel**, vice-président de la commission des affaires sociales de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (F.N.S.E.A.) et de **M. Arnold Brumm**, directeur à la F.N.S.E.A., sur le même projet de loi.

Rappelant que la F.N.S.E.A. avait été l'un des promoteurs de cette réforme souhaitée par les agriculteurs, afin de répartir ces cotisations sociales à l'intérieur de la profession d'une façon équitable, **M. Michel Hamel** a manifesté l'accord global de sa Fédération sur le projet de loi déposé par le Gouvernement, et exprimé l'engagement que celle-ci

prenait d'expliquer la réforme et ses conséquences aux agriculteurs.

M. Arnold Brumm a ensuite présenté les observations de la F.N.S.E.A. sur la philosophie du système et son échéancier, exprimant à cet égard le voeu qu'il soit procédé au changement d'assiette successivement sur les risques vieillesse, maladie, famille, et ce sur une période qui devrait être en tout état de cause fixée par voie législative. En outre, il a préconisé un démantèlement rapide des taxes BAPSA.

Il a ensuite abordé le problème de la définition de l'assiette, et souhaité qu'en soient exclus les revenus du capital foncier ainsi que la déduction pour autofinancement, afin notamment de maintenir une égalité de situation entre exploitants propriétaires et fermiers.

S'exprimant sur les résultats de la simulation effectuée au niveau national par le ministère, **M. Arnold Brumm** a comparé l'évolution prévisible de l'augmentation des charges, qui devrait être de + 14 % en cinq ans, avec celle qu'ont connue les agriculteurs entre 1981 et 1988 et qui s'est élevée à + 86 %.

En ce qui concerne les situations individuelles, il a insisté sur les rôles essentiels de l'information en la matière, et de la gestion dans le temps des évolutions.

Il a en outre rappelé que les cotisations seraient assises sur une moyenne de revenus alors que les simulations ont été faites sur une seule année, que les augmentations importantes manifestaient l'existence, jusqu'à présent, de rentes de situations de certains agriculteurs dont la charge financière était assumée par d'autres, et qu'en tout état de cause, le maintien du système actuel assis sur le revenu cadastral se traduirait dans nombre de départements par de fortes augmentations de cotisations sociales.

En ce qui concerne les problèmes posés par la pluriactivité, il a distingué le problème général, qui peut

d'ores et déjà être résolu par décret, et celui spécifique à l'activité agricole, auquel l'article 34 du projet de loi lui semble parfaitement répondre.

M. Jacques Machet, rapporteur pour avis, a ensuite présenté l'état de ses réflexions qui sont fondées sur l'exercice difficile de la recherche de l'équité. Il a préconisé un échelonnement sur six ans, en procédant risque par risque et commençant par l'AVA, un démantèlement progressif des taxes BAPSA, la déduction de la rente du sol des revenus professionnels, et l'instauration d'un plafond pour les cotisations d'assurance maladie.

M. Pierre Louvot a exprimé son accord pour la recherche d'une assiette plus simple, transparente, qui permette de gérer le régime du BAPSA dans les meilleures conditions.

Il a relevé l'engagement pris par la F.N.S.E.A. d'expliquer et de justifier auprès de ses mandants le sens de la réforme, eu égard notamment aux chiffres des évolutions comparées présentées par M. Arnold Brumm. Il a néanmoins souhaité que le montant des cotisations minimales soit augmenté progressivement, de la même manière que serait étalé le démantèlement des taxes.

Il a en outre rappelé qu'avec le nouveau système, la subvention d'équilibre versée par l'Etat pourrait tout aussi bien augmenter que diminuer, et il s'est interrogé sur la situation de la protection sociale des agriculteurs et de son financement dans les pays européens partenaires de la France.

En réponse à ces interventions, **M. Michel Hamel** a approuvé les orientations du rapporteur pour avis, à ceci près qu'il souhaiterait qu'une pause soit effectuée après la modification de l'assiette des cotisations vieillesse et qu'une réflexion sur la réforme engagée permette de mettre en oeuvre celle concernant l'AMEXA dans les meilleures conditions possibles.

Il a également rappelé qu'en matière de démantèlement des taxes BAPSA, la F.N.S.E.A. proposait un échancier plus court, et approuvé les souhaits des sénateurs de voir les cotisations minimales augmenter modérément, le problème se posant dans des conditions différentes dès lors que l'assiette des cotisations est modifiée.

En ce qui concerne la situation comparée des agriculteurs français et de ceux des pays membres de la C.E.E., il a rappelé que les évaluations étaient difficiles à effectuer tant les systèmes globaux de protection sociale sont différents d'un pays à l'autre.

Abordant le problème du bénéfice agricole forfaitaire qui est calculé tous les ans, M. Michel Hamel a rappelé que tout agriculteur qui en contestait le résultat, pouvait sortir de son champ d'application et passer au bénéfice réel.

Enfin, affirmant que l'objectif de la F.N.S.E.A. était de parvenir à la disparition des contestations concernant le niveau de financement de leur protection sociale par les exploitants, il a précisé que les engagements de la F.N.S.E.A. ne pourraient être tenus que si l'organisation finale résultant de la loi est globalement conforme à leurs aspirations.

Puis la commission a désigné Mme Hélène Missoffe comme **rapporteur du projet de loi n° 385 (1988-1989), modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance.**

Enfin, la commission a donné son **accord** à la demande **d'autorisation de constituer**, conformément à l'article 21 du Règlement du Sénat, une **mission d'information** composée de représentants de différentes commissions et chargée d'étudier **l'avenir de l'espace rural français.**

Jeudi 15 juin 1989 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, puis de M. André Rabineau, secrétaire - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Henri Nallet, ministre de l'agriculture et de la forêt, sur le projet de loi n° 281 (1988-1989), complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.**

Le ministre a rappelé que le financement de la protection sociale agricole suscitait de nombreuses critiques, sur le plan de l'équité et de la transparence. Il a ainsi estimé qu'une réforme demeurerait indispensable.

Le projet présenté par le Gouvernement repose sur le changement de l'assiette des cotisations sociales agricoles, afin d'abandonner la référence au revenu cadastral pour prendre en compte le revenu professionnel réel.

La modification de l'assiette entraînera des évolutions substantielles, mais l'augmentation moyenne des cotisations qui en résultera ne devrait pas dépasser 3 % par an en moyenne, si le Parlement adopte une période transitoire de cinq ou six années.

S'agissant de la méthode retenue, le ministre a manifesté son souci d'opérer progressivement, et il s'est déclaré disposé à revoir le texte initial du Gouvernement pour procéder à la modification de l'assiette, législation par législation, en commençant par l'assurance vieillesse et en poursuivant par le risque maladie puis par les prestations familiales.

Enfin, la mise en oeuvre de la réforme permettra d'atténuer le poids des transferts de compensation à la charge du régime général.

A la suite des questions que lui a posées **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, le ministre a apporté les réponses suivantes :

- la déduction de tout ou partie des revenus du capital dans l'assiette des cotisations n'est pas envisageable, car il

est difficile de faire la part, dans le revenu agricole, de ce qui revient au capital foncier et au travail ;

- le démantèlement rapide des taxes sur les produits constitue un point fondamental de la réforme, et apparaîtra dans le prochain projet de loi de finances ;

- le relèvement des cotisations minimales fera l'objet d'un lissage sur une période de cinq années ;

- s'agissant de l'AMEXA, le Gouvernement acceptera de porter le plafond au niveau de cinq fois le plafond du régime général, comme pour les non salariés non agricoles ;

- le Gouvernement est également disposé à effectuer un bilan d'application de la réforme en 1991.

Plusieurs commissaires sont ensuite intervenus.

M. Pierre Louvot a manifesté son accord avec la réforme proposée qui clarifiera le fonctionnement du BAPSA. Il a insisté sur la nécessité de procéder par étapes, en informant les exploitants des objectifs poursuivis, et sur l'obligation de maintenir l'apport de la solidarité nationale. Il s'est interrogé sur le calendrier du démantèlement des taxes sur les produits.

M. Jean Madelain a souhaité connaître l'impact de la réforme sur les grandes exploitations céréalières.

M. Guy Robert a souligné les risques d'une application trop brutale de la réforme, qui pourrait entraîner un déclin du mode d'exploitation directe et un glissement vers le salariat.

M. André Rabineau a demandé au ministre les raisons de la non parution du décret relatif au régime facultatif de retraite complémentaire agricole, institué par la loi du 30 décembre 1988.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est interrogé sur l'articulation de la réforme avec une éventuelle révision des bases fiscales d'imposition des revenus agricoles.

En réponse à ces interventions, **M. Henri Nallet** a apporté les précisions suivantes :

- le démantèlement des taxes s'effectuera sur une durée totale de cinq années ; pour une exploitation céréalière de 500 hectares, l'économie pourra atteindre 200.000 F par an ;

- la réforme ne semble pas comporter de risque de salarisation dans la mesure où les incidences sur les exploitations seront très progressives ;

- la parution du décret sur les régimes complémentaires est subordonnée à l'achèvement d'une mission d'inspection menée conjointement avec les services du ministre du budget.

La commission a ensuite procédé à l'**examen pour avis du projet de loi n° 281 (1988-1989), complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social**, sur le rapport de **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**.

M. Jacques Machet a tout d'abord souligné l'importance, pour le monde agricole, de la réforme de l'assiette des cotisations prévue par le projet de loi. Ce dernier envisage de réaliser, sur dix années à compter du 1er janvier 1990, la substitution totale de l'assiette professionnelle à l'assiette cadastrale. Parallèlement, les retraites agricoles seraient alignées sur celles des autres catégories et les taxes sur les produits, affectées au BAPSA, seraient démantelées.

Le rapporteur pour avis a ensuite apporté plusieurs précisions :

- . l'assiette intègrera tous les revenus dégagés par une activité non agricole,

- . elle se distinguera de l'assiette fiscale en ce qu'elle prendra en compte la moyenne des revenus se rapportant à trois années successives,

. les taux de cotisation seront fixés par décret et seront calqués sur ceux du régime général, sous réserve de déductions tenant compte des spécificités des prestations servies par le régime agricole,

. l'accroissement des charges induit par le changement d'assiette restera limité à 1,5 % par an en moyenne, sur la base d'une réforme étalée sur dix ans.

Le rapporteur pour avis a estimé que les cotisations sociales seraient dorénavant intégralement liées aux possibilités contributives des intéressés et que la clarté du financement de la protection sociale agricole s'en trouverait renforcée. Il a souligné l'intérêt que représente le lissage sur trois années du revenu pris en compte pour la détermination de l'assiette, mais a regretté le maintien, dans cette dernière, des revenus du capital foncier.

Evokant la période transitoire, **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a souhaité que soit retenu un système permettant de procéder législation par législation, sur six ans, en commençant par l'assurance vieillesse, ce qui permettra d'engager la nécessaire harmonisation des retraites, puis en poursuivant par l'AMEXA et les prestations familiales agricoles. Il a également proposé d'opérer dans le même temps, le démantèlement des taxes sur les produits, et de plafonner les cotisations d'AMEXA dans des conditions analogues à celles retenues pour l'assurance maladie des travailleurs non salariés non agricoles.

Enfin, le rapporteur pour avis a évoqué diverses dispositions du projet de loi concernant la procédure de détermination des coefficients d'adaptation départementaux ainsi que le droit aux prestations en nature de l'assurance maladie-maternité à titre gratuit, pour les métayers et les chefs d'exploitation soumis à certaines procédures de liquidation judiciaire.

En conclusion, le rapporteur pour avis a proposé à la commission d'émettre un avis favorable sur le projet de loi.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des articles** du titre III du projet de loi, comportant les dispositions d'ordre social.

Le rapporteur pour avis a proposé de remodeler la section première du titre III afin de modifier le système transitoire proposé par le Gouvernement.

En conséquence, à l'article 33, la commission a adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article afin d'indiquer tous les éléments nécessaires à la définition du revenu professionnel et prévoyant d'exclure de l'assiette, le revenu du capital foncier correspondant au prix du fermage.

Après l'article 33, la commission a adopté plusieurs amendements tendant à insérer cinq articles additionnels et concernant respectivement :

. la mise en place de l'assiette sur les revenus professionnels au 1er janvier 1991 pour l'assurance vieillesse agricole, le système actuel étant maintenu à concurrence de 30 % des cotisations pour l'année 1990,

. la mise en oeuvre de la réforme, dans les mêmes conditions, pour l'assurance vieillesse individuelle, en 1991 et 1992,

. le dépôt devant le Parlement, avant le 31 mars 1991, d'un bilan des mesures intervenues depuis 1990, auquel sera subordonnée la mise en oeuvre de la réforme pour l'AMEXA,

. le changement d'assiette des cotisations d'AMEXA au 1er janvier 1994, la période transitoire débutant au 1er janvier 1992 et les cotisations étant appelées dans la limite d'un plafond égal à cinq fois le plafond de la sécurité sociale,

. l'application de la réforme aux prestations familiales agricoles en 1994 et 1995.

En conséquence, la commission a supprimé les articles 34, 35, 36, 37, 38, 39 et 40 du projet de loi.

Après l'article 40, elle a adopté un article additionnel prévoyant un démantèlement des taxes sur les produits à hauteur de 15 %, pour la campagne 1989-1990.

A l'article 41, elle a adopté un amendement maintenant le rôle de proposition du comité départemental des prestations sociales agricoles dans la procédure de détermination des coefficients d'adaptation départementaux.

Elle a adopté l'article 42 sous réserve d'un amendement rédactionnel.

Elle a adopté l'article 43 sans modification.

Elle a adopté un amendement de coordination à l'article 44 ainsi qu'à l'article 45.

A l'article 46, elle a adopté un amendement étendant, à titre gratuit, le bénéfice des prestations en nature des assurances maladie et maternité agricoles à diverses catégories de personnes telles que les bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation ou du congé parental, les ayants droit d'un assuré décédé ou divorcé, les stagiaires de la formation professionnelle et les exploitants agricoles de plus de 55 ans en liquidation judiciaire.

Elle a adopté un amendement rédactionnel à l'article 47 et a supprimé l'article 48 qui était redondant avec des dispositions déjà en vigueur.

Elle a adopté sans modification l'article 49 puis a adopté un amendement de précision à l'article 50, et un amendement rédactionnel à l'article 51 ainsi qu'aux articles 52 et 53.

Elle a enfin émis un avis favorable sur le projet de loi ainsi amendé.

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

Mercredi 14 juin 1989 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a examiné une demande d'autorisation de création, conformément à l'article 21 du Règlement du Sénat, d'une mission d'information composée de représentants de différentes commissions et chargée d'étudier l'avenir de l'espace rural français.

Après que M. Christian Poncelet, président, eut rappelé les raisons qui motivent la création d'une telle mission, la commission en a approuvé le principe.

Puis la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Roland du Luart sur le projet de loi n° 281 (1988-1989) complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

M. Roland du Luart, rapporteur pour avis, a d'abord souligné que la réforme de l'assiette des cotisations sociales constituait un changement extrêmement profond de système de financement du régime de protection sociale des agriculteurs : à la répartition est substituée le principe de la quotité. Cette transformation impose une grande vigilance quant aux

modalités d'application, en raison des transferts de charges que la réforme va entraîner.

M. Roland du Luart, rapporteur pour avis, a alors rappelé que le régime actuel des cotisations reposait sur une assiette hétérogène : les évaluations du revenu cadastral varient considérablement suivant les communes et les méthodes mises en oeuvre (bail ou appréciation directe). Critiqué, ce mode de calcul des cotisations sociales a fait l'objet de plusieurs tentatives de réformes depuis 1961, dont aucune n'a abouti.

Abordant le titre III du projet de loi, le rapporteur pour avis a expliqué que les cotisations seraient désormais assises sur le revenu fiscal, la réforme devant s'appliquer progressivement jusqu'en 1999, ce qui imposera dès 1990 une assiette mixte (revenu cadastral et revenu fiscal). Au 1er janvier de l'an 2000, les cotisations sociales seront entièrement calculées sur le revenu professionnel.

M. Roland du Luart, rapporteur pour avis, a indiqué qu'il s'agissait là d'un délai limite : si le transfert ne peut être réalisé en une seule année, en revanche le rythme de mise en place de la réforme peut être accéléré.

S'agissant des simulations pour les commissions du Sénat, le rapporteur pour avis a souligné que celles-ci - réalisées à partir des revenus de 1987 - mettaient en lumière une augmentation de 42,2 % du produit global des cotisations sociales en 1999 (respectivement 13,8 et 19,6 milliards de francs). Mais en raison de la suppression des taxes sur les produits perçues au profit du BAPSA, qui représentaient 1,4 milliard de francs en 1987, l'accroissement de ce produit sera limité à 28,7% au stade final de la réforme.

Si les travaux de simulation sont actualisés en 1989 de manière à prendre en compte la baisse de revenu depuis 1987, l'écart constaté dans le produit des cotisations des agriculteurs est ramené à 16,4 % (18,9 milliards de francs à rapprocher de 16,2 milliards de francs).

Appréciée par tranche de revenu cadastral, l'étude de l'augmentation du produit des cotisations montre que celle-ci est la plus importante en masse pour les tranches moyennes.

En ce qui concerne l'évolution des cotisations techniques - destinées au BAPSA - et complémentaires - destinées au financement de la gestion administrative et de l'action sanitaire et sociale de la M.S.A. -, **M. Roland du Luart, rapporteur pour avis**, a souligné que les premières progresseraient fortement (+ 56,1 %) alors que les secondes diminueraient (- 18,4 %). Il s'est inquiété des effets de cette baisse sur le financement de la mutualité sociale agricole.

Par branche et par exploitant (hors taxes BAPSA), les simulations indiquent que :

- pour l'AMEXA, l'augmentation sera forte pour les petits revenus cadastraux (moins de 3.942 francs) et les plus importants (plus de 31.529 francs) ;

- pour les prestations familiales, l'accroissement sera élevé pour les tranches de revenu supérieures ;

- pour la branche vieillesse, l'augmentation sera forte pour les petits revenus et plus limitée pour les tranches supérieures du fait du plafonnement des cotisations.

Concluant son propos sur les simulations, **M. Roland du Luart, rapporteur pour avis**, a insisté sur la dispersion des effets de la réforme. Ainsi, de nombreuses exploitations, essentiellement hors-sol, connaîtront une augmentation très importante de leurs cotisations. Plus généralement, il s'est inquiété des effets de la réforme pour les exploitants au forfait ainsi que pour les agriculteurs dont les cotisations augmenteront de plus de 10.000 francs.

A l'issue de cette présentation des simulations, un large débat s'est instauré sur leur fiabilité. A **MM. Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours**

Desacres et Roger Chinaud, le rapporteur pour avis a apporté des précisions quant à leur interprétation.

En réponse à **M. René Ballayer** qui s'était interrogé sur les taux des futures cotisations, **M. Roland du Luart** a souligné que ceux-ci devraient être fixés par référence à ceux des autres régimes, mais compte tenu des différences constatées dans les prestations servies.

M. Josy Moinet s'est interrogé sur les étapes de la réforme, dont il a souligné la différence avec celle de la taxe professionnelle en raison de sa mise en place progressive. Si des "effets pervers" devaient être observés, il faudrait envisager des modifications de la législation fiscale agricole.

M. Lucien Neuwirth a souligné que les évolutions moyennes dégagées par les simulations devaient inciter à la prudence car elles ne distinguent pas suivant la taille des exploitations. En outre la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles doit être replacée dans le cadre plus général d'une réforme fiscale qui ne devra pas se limiter à l'agriculture.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur le paradoxe qui consiste à solliciter les aides de la Communauté européenne pour les régions agricoles les plus exposées (montagne...) tout en imposant aux exploitants de ces zones l'augmentation de leur imposition.

Puis la commission a procédé à l'examen des conclusions de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, portant sur les projets de télévision haute définition, et présentées par **M. Raymond Forni, député, co-rapporteur** du texte avec **M. Michel Pelchat, député**.

Accueillant **M. Raymond Forni, M. Christian Poncelet, président**, a rappelé que c'était à l'initiative de **M. Jean Cluzel**, rapporteur spécial des crédits de la communication, que la commission des finances avait saisi l'office, le 6 juillet 1988, de cette demande d'étude.

Abordant la présentation de son rapport, **M. Raymond Forni** a d'abord souligné que, avec la disparition progressive des anciens systèmes Pal, Secam et N.T.S.C., l'avènement de la télévision haute définition était inéluctable et constituait une révolution aussi importante que celle qui avait vu le passage de la télévision noir et blanc à la télévision couleur. La télévision haute définition constitue aujourd'hui un point d'application privilégié de la compétition entre l'Europe et le Japon. En effet, les enjeux qu'elle représente sont considérables : enjeu culturel d'abord, puisqu'il s'agit d'un moyen de communication primordial de la culture nationale et européenne ; enjeu économique ensuite, compte tenu de l'importance des applications possibles dans les domaines de l'impression, de l'édition, de l'imagerie médicale notamment, enjeu stratégique enfin, avec l'intervention dans le domaine de la défense nationale, notamment pour les radars.

M. Raymond Forni a ensuite indiqué qu'il estimait que les potentialités ouvertes aujourd'hui à l'industrie européenne résultaient du choix stratégique fondamental effectué par les Japonais il y a dix ans. Seule, leur décision d'écartier a priori toute compatibilité de la haute définition avec les matériels existants a permis à l'Europe de mettre en oeuvre un système propre fondé sur deux principes essentiels : la compatibilité et la progressivité. Selon **M. Raymond Forni**, la télévision haute définition européenne doit saisir aujourd'hui une autre chance : le revirement des Etats-Unis. En effet, une mission effectuée aux Etats-Unis a conduit à constater la mauvaise santé de l'industrie électronique américaine. Après une absence quasi totale de prise en compte des enjeux économiques, culturels et techniques de la télévision haute définition, les Etats-Unis paraissent aujourd'hui désireux d'occuper une place à part entière dans la compétition internationale. Deux faits sont importants : le refus de la norme japonaise par le département d'Etat et le souhait américain de voir reporter de quatre années encore la décision du C.C.I.R. (Comité consultatif international

pour les radiotélécommunications) concernant le choix d'une norme unique de haute définition.

M. Raymond Forni a ensuite présenté les six recommandations principales définies par l'office à l'issue de son étude. Il convient tout d'abord d'empêcher les Japonais d'imposer de facto leur norme de production en intensifiant les efforts de fabrication de matériels professionnels européens.

A cet égard, **M. Raymond Forni** a souligné que la progressivité qui caractérise la conception européenne du passage à la télévision haute définition ne devait pas servir de prétexte à un ralentissement des travaux dans ce domaine stratégique capital.

Il convient d'éviter une approche exclusivement fondée sur le satellite et la télévision. La vigilance requise dans la compétition avec le Japon commande de ne faire l'impasse ni sur les moyens de télédiffusion autres que le satellite (câble, réseaux hertziens), ni sur d'éventuelles applications de la haute définition en dehors de la télévision (cinéma, imprimerie...).

Il est indispensable de constituer un axe Europe-Etats-Unis face au Japon, d'une part en mettant au point une norme de production "duale" qui permette aux Etats-Unis de choisir leur nombre de lignes et leur fréquence, tout en facilitant les échanges de programmes entre l'Amérique et l'Europe (notamment par la fabrication d'appareil bi-standards), d'autre part en organisant une entente avec les fabricants américains de semi-conducteurs, beaucoup plus compétitifs que les nôtres ; enfin, en envisageant, éventuellement, une coopération dans le domaine des programmes.

Il faut ensuite savoir prendre en compte l'ensemble des points de vue concernés. Cet objectif, essentiel, suppose à la fois une bonne coordination interministérielle, l'utilisation de l'outil diplomatique pour la promotion des normes européennes à l'étranger et au sein des instances internationales, la prise en compte

du point de vue des spécialistes de l'image que sont les ingénieurs de T.D.F. partout où des décisions sont prises, le rééquilibrage enfin, de la composition du C.C.T. (Comité de coordination des télécommunications) et celle de la délégation française aux assemblées plénières du C.C.I.R..

Il faut également que soit menée une réflexion sur l'utilisation éventuelle des nouvelles normes (D 2 Mac, HD Mac) sur des supports de diffusion autres que le satellite (câble, réseau hertzien) et sur les caractéristiques des satellites de deuxième et de troisième générations.

Il est essentiel de ne pas relâcher l'effort européen. A cet égard, il faut parfaire la mobilisation communautaire en engageant des moyens à la mesure de ceux de nos concurrents, de l'importance des enjeux et des retards à rattraper et en s'attachant à combler les lacunes d'Eurêka 95 et à intensifier la promotion de la norme de production européenne, tout en préservant la cohésion entre les différents partenaires et en évitant de stériles combats francophones.

En particulier au sein d'Eurêka, la bonne harmonie entre les deux principaux groupes industriels Philips et Thomson est tout particulièrement souhaitable, de même que la coordination au sein des services de la Commission, afin que la télévision haute définition ne devienne pas un enjeu de rivalités et de luttes d'influence.

Enfin, il paraît urgent de mettre rapidement du matériel européen à la disposition des producteurs qui, impatients de travailler en haute définition, pourraient être tentés d'utiliser des équipements japonais. Il faut également expliquer sans ambiguïté au public quelles seront les différentes étapes du passage à la télévision haute définition afin qu'il puisse prendre ses décisions d'achat d'équipements en toute connaissance de cause.

Concluant son propos, **M. Raymond Forni** a insisté sur l'importance de l'influence réciproque exercée par la qualité du support sur la qualité de l'image et donc du

programme et souligné qu'un développement bien maîtrisé de la télévision haute définition était sans doute une des meilleures conditions de progrès de la production audiovisuelle européenne.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial des crédits de la communication, a souligné l'intérêt du rapport présenté par **M. Raymond Forni** et son importance à la fois pour l'identité culturelle européenne et l'avenir des industries de pointe. Il a indiqué que l'enjeu de cette bataille ne concernait pas seulement les supports mais aussi les programmes et qu'il était à la fois national et européen, économique et culturel.

Il a rappelé que beaucoup restait à faire, et que si la bataille de la norme avait été gagnée, celles des équipements, de la commercialisation, et des programmes, seules à même de garantir la victoire, n'étaient pas assurées.

Répondant à **M. Emmanuel Hamel**, qui s'interrogeait sur les conséquences en termes d'emplois, **M. Raymond Forni** a indiqué que l'Europe maîtrisait 28 % d'un marché mondial de téléviseurs appelé à se renouveler en quasi-totalité.

En réponse, enfin, à de très fortes réserves émises par **M. Louis Perrein** sur les conclusions du rapport encourageant la collaboration entre les Etats-Unis et l'Europe, compte tenu des risques d'une invasion culturelle venue d'outre-Atlantique, **M. Raymond Forni** a indiqué que la coopération avec les Etats-Unis était une chance qu'il ne fallait pas laisser échapper compte tenu d'une part, du risque de voir les Etats-Unis se tourner vers le Japon, d'autre part de l'évidente complémentarité existant entre l'Europe et les Etats-Unis.

La commission a donné un avis favorable au rapport présenté par **M. Raymond Forni**, au nom de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques saisi par elle le 6 juillet 1988.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a poursuivi l'examen du **projet de loi n° 281 (1988-1989)** complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à **l'adaptation de l'exploitation agricole** à son environnement économique et social. **M. Roland du Luart, rapporteur pour avis**, a présenté les principales orientations qui devraient selon lui présider à la réforme. Soulignant que celle-ci s'inspirait du principe selon lequel chacun ne peut avoir de protection sociale sans la payer, il a rappelé qu'elle devait être accompagnée d'un alignement des taux sur ceux des autres régimes de non-salariés et de l'institution d'une cotisation minimale.

De plus, elle pourrait être appliquée de manière progressive, en six ans au lieu de dix. Le transfert sur l'assiette cadastrale s'opèrerait :

- d'abord, en 1990, 1991 et 1992, pour la vieillesse ;
- ensuite, sur trois ans, pour l'assurance maladie, maternité, invalidité (1992, 1993, 1994) ;
- enfin, en 1995, pour les prestations familiales.

Il apparaît, en effet, opportun d'engager la réforme par la branche vieillesse plutôt que par la branche maladie, car l'application à cette dernière entraînera des transferts de charges importants au niveau individuel qui risqueraient de bloquer l'extension ultérieure à la vieillesse où le rattrapage sera globalement plus lourd. En outre, un consensus semble s'être dégagé sur ce point au sein de la profession.

M. Roland du Luart, rapporteur pour avis, a alors proposé que le Gouvernement dépose, avant le 31 mars 1991, sur le bureau du Parlement, un rapport retraçant les résultats d'une simulation de la réforme, sur l'ensemble des cotisations, à partir des revenus professionnels retenus pour le calcul des cotisations à l'assurance vieillesse au titre de l'année 1990. Le dépôt de ce rapport conditionnerait le passage à l'étape suivante prévue pour le 1er janvier 1992 concernant l'AMEXA.

De plus, il convient d'inscrire dans le texte le principe de la disparition des taxes perçues au profit du BAPSA, dont le démantèlement devrait s'amorcer dès 1990.

S'agissant des mesures qui ne figurent pas dans le texte du projet de loi, car faisant partie du domaine réglementaire, à savoir l'alignement du taux des cotisations en tenant compte des différences existantes entre les prestations et l'harmonisation des prestations vieillesse, il a souhaité obtenir du Gouvernement, lors de la discussion, un engagement clair et précis sur les conditions de leur mise en oeuvre.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur les conséquences pour l'évolution des cotisations de l'éventuelle réduction à six ans du système du lissage. Il s'est également inquiété, ainsi que **M. Maurice Blin, rapporteur général**, des conséquences qu'il conviendrait de tirer d'éventuelles difficultés d'application de la réforme constatées dans un rapport qui interviendrait en 1991.

M. Josy Moinet s'est interrogé, en revanche, sur la possibilité, pour le Parlement, d'instaurer la réforme de l'assiette des cotisations sociales pour une durée limitée.

M. Christian Poncelet, président, a fait part de sa préoccupation quant au financement par l'Etat du BAPSA, compte tenu de l'évolution prévisible du nombre de cotisants et d'ayants-droit.

M. Jacques Descours Desacres a souligné qu'il convenait de légiférer d'abord pour une prestation, la réforme n'étant étendue progressivement aux autres qu'après évaluation de la mise en oeuvre pour la première d'entre elles.

M. Roland du Luart, rapporteur pour avis, a rappelé que si la réforme de l'assiette des cotisations sociales était limitée à la branche vieillesse, il serait difficile d'engager le démantèlement des taxes perçues au profit du BAPSA.

Après une large discussion, la commission, tout en approuvant la nécessité de la réforme proposée, a considéré que les simulations transmises par le Gouvernement ne permettaient pas de lever les importantes incertitudes sur l'incidence des mesures proposées au titre III. En l'état actuel des choses, la commission n'a pas cru pouvoir se prononcer à son sujet. Elle a donc été conduite à présenter des amendements de suppression sur les articles 33 à 53.

La commission a ensuite **adopté le projet de loi ainsi amendé**.

Puis elle a entendu une communication de **M. Jacques Descours Desacres**, à propos de la question de la **révision des valeurs locatives cadastrales**, dans le cadre des travaux du groupe de réflexion constitué pour examiner les **perspectives des finances des collectivités locales**.

M. Jacques Descours Desacres a indiqué en premier lieu qu'une imposition fondée sur l'immobilier était seule susceptible de procurer à la plupart des communes françaises les ressources stables dont elles ont besoin.

Il a ensuite relevé que le choix d'une assiette fondée sur la valeur vénale des propriétés bâties et non bâties risquait d'être source de difficulté, en raison du caractère fluctuant des valeurs vénales et des contentieux que pourraient engendrer leurs évaluations.

Observant que les exemples étrangers n'offraient pas de modèle réellement transposable en France, il a donc indiqué que la valeur locative constituait, dans l'état actuel de sa réflexion, une assiette qu'il convenait de conserver. Des modifications peuvent néanmoins être envisagées : ainsi, pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties, l'imposition du propriétaire et de l'exploitant pourrait être séparée, celle du propriétaire s'effectuant sur la valeur locative et celle de l'exploitant sur un autre fondement, par exemple, le revenu brut d'exploitation.

Cette taxe pourrait, en outre, être exclusivement réservée aux communes, afin d'améliorer l'autonomie fiscale des communes rurales tout en réduisant le prélèvement qui pèse sur l'agriculture.

M. Jacques Descours Desacres a ensuite souligné l'urgente nécessité d'une révision des valeurs locatives cadastrales. Cette révision doit être conduite sur la base de dispositions préservant la justice des évaluations et ne conduisant pas à une simplification excessive de la réalité économique. A cet égard, certaines des dispositions de l'avant-projet de loi soumis au comité des finances locales en 1988 n'apparaissent pas satisfaisantes ; la notion de valeur locative axiale, si elle était retenue, serait, notamment, source d'injustice.

Evoquant les simulations effectuées en 1987, qui concluaient à des contradictions possibles entre une actualisation des valeurs locatives et une révision de celles-ci, **M. Jacques Descours Desacres** a souligné que ces contradictions provenaient, justement, de ces dispositions inopportunes de l'avant-projet, qui ont été prises en compte pour simuler les effets de la révision.

Il a, enfin, indiqué que des dispositifs évitant les transferts de charges entre catégories de contribuables devraient être mis en place ; les transferts entre contribuables d'une même taxe, en revanche, sont la justification même de la révision ; les simulations opérées en ont, toutefois, donné une image fautive ; l'augmentation de l'impôt acquitté par les contribuables ne sera pas fonction, en effet, de la majoration des valeurs locatives en valeur absolue, mais de l'écart entre l'augmentation de la valeur locative de chaque contribuable et l'accroissement moyen de l'ensemble des valeurs locatives.

Concluant, **M. Jacques Descours Desacres** a souhaité que les résultats de l'actualisation prévue en 1988 soient partiellement utilisés pour les impositions de 1990 afin de mesurer l'incidence de ces résultats sur la

répartition des dotations de péréquation versées par l'Etat.

A l'issue de l'intervention de M. Jacques Descours Desacres, **M. René Régault** a estimé que la question de la révision des valeurs locatives cadastrales devait être envisagée sous deux angles distincts : réflexion sur les principes généraux de la réforme, en premier lieu, examen des modalités techniques de celle-ci dans un second temps. Il a ensuite indiqué que cette question devait faire l'objet d'une étude globale, incluant l'incidence de la péréquation des ressources fiscales des collectivités.

M. Josy Moinet a assigné quatre objectifs à la fiscalité directe locale : l'autonomie fiscale des collectivités, la liberté des élus locaux, la transparence du dispositif et son équité. Il a relevé que l'objectif de liberté n'était qu'à moitié atteint, en raison des verrouillages multiples enserrant l'évolution des taux ; s'agissant de l'évaluation des bases, il a ensuite estimé que le point essentiel était l'objectivité et l'uniformité, sur le territoire national, des techniques de détermination des valeurs locatives. Evoquant enfin l'objectif d'équité, **M. Josy Moinet** a souhaité que la pression fiscale votée par une collectivité locale ne soit pas appréhendée indépendamment de la qualité des prestations qu'elle fournit à la population.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé que les investissements des collectivités locales devaient être conduits en prenant en compte les hausses d'impôts locaux qu'ils sont susceptibles d'engendrer. Il a ensuite indiqué que le débat sur la question de la révision des valeurs locatives cadastrales serait poursuivi par la commission lors de l'une de ses prochaines séances.

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

Lundi 12 juin 1989 - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a tout d'abord désigné **sept candidats titulaires et sept candidats suppléants pour faire partie d'une commission mixte paritaire**, chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi relatif à la sécurité et à la transparence du marché financier**.

Ont été désignés comme **candidats titulaires** : **MM. Jacques Larché, Charles Jolibois, Etienne Dailly, Raymond Bourguine, Marcel Rudloff, Michel Darras et Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis**, et comme **candidats suppléants** : **MM. Raymond Bouvier, Charles de Cuttoli, Daniel Hoeffel, Charles Lederman, Paul Loridant, Paul Masson, Jean-Pierre Tizon**.

Puis elle a procédé à l'examen des amendements au **projet de loi n° 354 (1988-1989)**, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant **amnistie** .

Elle a rejeté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article premier qui proposait d'amnistier des délits commis pour s'opposer à l'expulsion d'un étranger.

De même, elle a rejeté un amendement tendant à insérer un article additionnel avant l'article premier bis relatif à l'amnistie et à la réintégration de représentants du personnel et de représentants syndicaux licenciés.

Mardi 13 juin 1989. - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a procédé à l'audition de **M. Pierre Bérégovoy**, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, sur le **projet de loi n° 234 (1988-1989) portant diverses mesures relatives aux assurances.**

Le ministre d'Etat a tout d'abord rappelé que ce projet de loi adopté en conseil des ministres le 29 mars dernier avait été déposé en premier sur le Bureau du Sénat et il a tenu à saluer le travail préparatoire accompli depuis lors par M. Hubert Haenel en sa qualité de rapporteur de la commission des lois.

Après avoir souligné que la finalité du projet de loi était la préparation de l'assurance française au marché unique européen, il a passé tout à tour en revue les grands axes de ce projet de loi.

S'agissant de l'intégration en droit interne de la directive du 22 juin 1988 relative à la libre prestation de services en assurance dommages, il a rappelé qu'elle avait été précédée de 25 ans de négociations et d'étapes préliminaires, en particulier la libre prestation de services des intermédiaires en 1976, la coassurance en 1978 et la liberté d'établissement des entreprises d'assurance en 1973 pour l'assurance dommages et en 1979 pour l'assurance-vie.

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, a fait ressortir que la directive du 22 juin 1988 serait effective à compter du 1er juillet 1990 et conduirait à une concurrence plus ouverte pour les "grands risques", c'est-à-dire certains risques par nature (dommages subis par les véhicules ferroviaires, aériens et maritimes, ainsi que la responsabilité civile y afférent et les marchandises transportées) d'une part, les autres dommages aux biens d'autre part, lorsqu'ils dépasseront certains seuils qui désignent plus spécialement les grands risques industriels, les risques de masse (ou risques de

particuliers) étant pour leur part soumis à une large concurrence mais avec un système de contrôle différencié.

Enfin, il a souligné que la libre prestation de services ne concernait pas certaines assurances obligatoires et que l'assurance sur la vie ferait l'objet d'une directive séparée. Il a relevé enfin que la coassurance communautaire serait élargie conformément à un arrêt de la cour de justice européenne du 4 décembre 1986.

Abordant le deuxième axe du projet de loi qui tend à la modernisation des institutions du secteur des assurances, le ministre d'Etat a souligné que le rôle du conseil national des assurances était réaffirmé et que par similitude avec la loi bancaire de 1984, lui était adjoint un comité consultatif de l'assurance où l'ensemble des questions concernant la prévention comme le droit du contrat pourrait être examiné grâce à un dialogue permanent entre assureurs et assurés.

Evoquant la création d'une commission de contrôle des entreprises d'assurance, le ministre d'Etat a fait ressortir qu'elle constituait un élément essentiel du projet et qu'elle devrait apporter plus de transparence au contrôle des sociétés d'assurance, renforçant ainsi la crédibilité du marché français. Mais il a indiqué que l'agrément des sociétés et le pouvoir de réglementation resteraient des prérogatives du ministre chargé de l'économie et des finances.

Le ministre d'Etat a précisé, s'agissant du troisième axe du projet, qu'il améliorerait certaines dispositions relatives au droit du contrat, en vue d'une meilleure protection des assurés. En ce qui concerne l'assurance de protection juridique, les dispositions procèdent de la directive européenne du 22 juin 1987 ; en outre, sont introduites des dispositions relatives à l'assurance de groupe et au formalisme du contrat, tant au moment de la souscription (devis, questionnaire) qu'en cours de contrat ou en matière de résiliation.

Abordant enfin les mesures particulières susceptibles de moderniser les conditions d'activité des entreprises françaises, le ministre d'Etat a mentionné les dispositions relatives aux sociétés nationales d'assurance qui tendent à aligner leur fonctionnement sur le droit commun des sociétés nationales et à lever les restrictions à la détention des actions des sociétés centrales de chaque groupe, ces actions pourront dans la limite des 25 % du capital être mises sur le marché ; il a relevé que ceci permettrait tout particulièrement l'échange de participations croisées entre la B.N.P. et l'U.A.P.

Parmi les autres dispositions diverses introduites par le projet de loi, il a également cité la modernisation de la législation sur les sociétés d'assurance mutuelle, l'obligation pour les entreprises d'assurance de présenter des comptes consolidés et la possibilité de libeller en devises les contrats d'assurance de dommage.

A l'issue de cette présentation générale, **M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat**, a répondu à plusieurs questions de **M. Hubert Haenel, rapporteur**.

Sur le point de savoir si les risques assurés pour les collectivités locales devraient être traités en "grands risques" au sens de la directive du 22 juin 1988, le ministre d'Etat a rappelé que les seuils fixés par cette directive visaient a priori les grands risques industriels, mais que l'on pourrait envisager une adaptation de ces seuils au profit des collectivités locales, sous réserve de réciprocité de la part des Etats membres de la communauté.

Il a ensuite proposé de fournir des réponses écrites aux questions du rapporteur relatives notamment à la faible marge de manoeuvre laissée au Parlement pour la transcription en droit interne de la directive communautaire relative à la libre prestation de services en assurance dommages, aux moyens de sanctions des autorités de contrôle sur les entreprises étrangères opérant sur notre territoire en libre prestation de services, à la modestie des modifications apportées au droit du

contrat, à l'éventuelle coordination entre le présent projet de loi et le projet que prépare actuellement M. Claude Evin sur la prévoyance complémentaire et à la possibilité de soumettre les mutuelles relevant du code de la mutualité au droit des assurances, aux agents généraux d'assurance, au maintien des dispositions législatives fondant la réglementation des tarifs et l'insertion de clauses types dans les contrats et enfin, à la lourdeur de la fiscalité pesant sur les entreprises françaises d'assurance.

Enfin, aux questions posées par **M. Hubert Haenel**, au nom de **M. Paul Loridant**, rapporteur pour avis de la commission des finances, empêché, le ministre d'Etat a apporté les réponses suivantes :

- s'agissant du visa, il a observé que sa récente suppression avait répondu au souci de supprimer les contrôles a priori en assurance dommages et que le contrôle qui serait désormais mis en oeuvre ne devrait intervenir qu'a posteriori, ce qui justifierait sans doute une modification législative ;

- s'agissant du cantonnement des actifs, il s'est prononcé en sa faveur afin de mieux protéger les plus-values latentes et leur répartition entre les actionnaires et les assurés et s'est déclaré favorable à un amendement parlementaire sur ce point ;

- s'agissant de la possibilité de supprimer la taxe de 5,15 % sur l'assurance vie, il a considéré qu'une telle mesure aurait sa place dans la loi de finances et qu'elle devrait s'inscrire dans l'ensemble des mesures à prendre en faveur de la fiscalité de l'épargne.

Mercredi 14 juin 1989. - Présidence de M. Jacques Larché, président et de M. René-Georges Laurin, secrétaire- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à la **nomination de rapporteurs** pour les textes suivants :

- **M. Jean-Pierre Tizon** pour le **projet de loi d'habilitation n° 369 (1988-1989)**, relatif à l'adaptation

de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte ;

- **M. Michel Rufin** pour la **proposition de loi n° 349** (1988-1989) de M. Jean Simonin tendant à élargir la **procédure du vote par procuration**.

La commission a ensuite décidé de se saisir **pour avis** sur le **projet de loi n° 370** (1988-1989) relatif au développement des **entreprises commerciales et artisanales** et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social et a nommé **M. Raymond Bouvier** comme **rapporteur pour avis** de ce texte.

La commission a ensuite examiné une **demande d'autorisation de constituer**, conformément à l'article 21 du Règlement, une **mission** composée de représentants des différentes commissions et chargée d'étudier l'avenir de **l'espace rural français**. Elle s'est prononcée favorablement sur cette initiative émanant de la commission des affaires étrangères et a souhaité qu'un certain nombre de ses membres, particulièrement sensibles à ces problèmes, puissent être associés aux travaux de la future mission.

La commission a ensuite procédé à **l'examen de la proposition de loi constitutionnelle n° 20** (1986-1987) présentée par M. Jacques Larché, tendant à **donner aux modalités de représentation des collectivités territoriales de la République le caractère de loi organique relative au Sénat**.

M. Hubert Haenel, rapporteur, a indiqué que cette proposition avait pour objet, par voie de révision, d'inscrire dans l'article 24 de la Constitution, que le Sénat représente les collectivités territoriales de la République "dans les conditions définies par une loi organique". Une telle loi organique, ayant le caractère de "loi organique relative au Sénat", au sens de l'article 46 de la Constitution, ne pourrait donc être adoptée puis éventuellement modifiée par la suite qu'avec l'accord exprès du Sénat.

M. Hubert Haenel, rapporteur, a rappelé que l'article 46 de la Constitution fait en effet obstacle à la mise en oeuvre de la procédure dite "du dernier mot à l'Assemblée nationale", ce qui donnerait au Sénat la garantie qu'aucune loi afférente à la représentation parlementaire des collectivités locales ne pourrait désormais être adoptée sans son accord.

Il a indiqué que cette démarche se fonde sur le principe traditionnel d'autonomie de chaque assemblée parlementaire, et conférerait au Sénat un véritable "pouvoir d'empêcher" dans l'ensemble des matières concernant sa mission constitutionnelle spécifique.

M. Hubert Haenel, rapporteur, a estimé que l'examen de cette proposition déjà ancienne était particulièrement opportun, à un moment où s'engagent de nombreuses réflexions sur la place institutionnelle, les missions et la représentativité réelle de la Haute Assemblée. Il a d'ailleurs souligné que le dispositif de la présente proposition de loi constitutionnelle avait déjà fait l'objet d'autres propositions très analogues.

Après avoir insisté sur le rôle sans cesse croissant qu'exercent les collectivités locales, notamment depuis les grandes réformes décentralisatrices, **M. Hubert Haenel, rapporteur**, s'est déclaré assuré que le renvoi à une loi organique constituerait l'instrument juridique privilégié pour conférer au Sénat une véritable stabilité institutionnelle, en rapport avec l'éminente mission que lui confie l'article 24 de la Constitution.

S'est alors engagée une large discussion, dans laquelle sont notamment intervenus **M. Jacques Larché, président**, et **MM. Daniel Hoeffel, Bernard Laurent, Christian Bonnet et Guy Allouche**.

M. Daniel Hoeffel a souligné que le rôle et la mission du Sénat ne devaient pas s'apprécier exclusivement au regard des textes constitutionnels, mais en tenant également compte de la perception qu'en a l'opinion publique. A cet égard, il lui semble que la représentativité

réelle du Sénat a beaucoup évolué depuis 1982, et que les compétences accrues des collectivités locales justifiaient largement la révision constitutionnelle proposée.

M. Jacques Larché, président, a indiqué que cette réforme pourrait d'ailleurs s'inscrire dans un contexte plus vaste, et qu'elle devrait s'accompagner de mesures améliorant le fonctionnement des deux assemblées. A cet égard, il constate que des aménagements de procédure amélioreraient certainement les conditions d'élaboration des textes examinés par le Parlement.

M. Guy Allouche a approuvé les propos de M. le président Jacques Larché, relatifs à l'indispensable modernisation des méthodes du travail parlementaire.

En revanche, il s'est interrogé sur la finalité réelle de cette proposition de révision, et sur l'urgence véritable de procéder à une telle réforme. Il a par ailleurs observé qu'au Sénat la sur-représentation des communes rurales, et notamment les moins peuplées d'entre elles, donnait une image déformée du corps électoral.

M. Christian Bonnet a, au contraire, souligné que le monde rural représentait la "France fragile", et qu'à ce titre, il convenait de lui garantir une protection toute particulière, à laquelle le Sénat s'emploie efficacement. Il a d'autre part indiqué qu'en raison du système majoritaire la Haute Assemblée devait être à même de résister aux pressions du pouvoir exécutif, faute de quoi son existence ne se justifierait même plus.

Répondant aux différents intervenants, **M. Hubert Haenel, rapporteur**, a indiqué que la proposition soumise à l'examen de la commission ne préjugait pas, en elle-même, du contenu définitif de la loi organique. Le moment venu, le législateur serait appelé à élaborer un texte qui, loin de figer la représentativité du Sénat, pourrait, au contraire, l'adapter aux évolutions rapides et constantes de la société française.

Il a enfin indiqué que le Sénat ne devait certes pas être une institution immuable, mais une institution stable.

Cette stabilité exige des garanties juridiques et, à cet égard, la loi organique s'avèrerait un mécanisme à la fois souple et efficace.

Dans ses conclusions, la commission a adopté sans modification l'article unique de la proposition de loi constitutionnelle.

Au titre des questions diverses, **M. Paul Girod** s'est ensuite ému de l'adoption par l'Assemblée nationale, lors de sa séance du 2 juin 1989, d'un amendement d'origine gouvernementale au projet de loi n° 350 (1988-1989) relatif au congé parental et à diverses validations, tendant à reporter la date d'entrée en vigueur de la réforme des modalités de liquidation et de versement aux instituteurs de l'indemnité représentative de logement. Il a rappelé que le nouveau dispositif, introduit à l'initiative du Sénat, au paragraphe 5 de l'article 85 de la loi de finances pour 1989 avait pour objet, à compter du 1er juillet 1989, de faire régler directement par le centre national de la fonction publique territoriale l'indemnité représentative de logement aux instituteurs pouvant y prétendre.

Il a fait ressortir que le report d'application au 1er janvier 1990, demandé par le Gouvernement, revenait à imposer aux maires pendant une année scolaire supplémentaire la prise en charge directe de cette indemnité représentative de logement qui, dans bien des cas, a un montant supérieur à celui de la dotation versée par instituteur aux communes.

Les membres de la commission ont suivi **M. Paul Girod** pour juger inacceptable cette remise en cause de la solution dégagée au Sénat en accord avec le Gouvernement au mois de décembre dernier.

La commission a ensuite examiné les amendements sur le projet de loi n° 302 (1988-1989) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à diverses dispositions en matière de sécurité routière et en matière de contraventions.

Au cours d'un débat dans lequel sont notamment intervenus MM. René-Georges Laurin, président, Michel Dreyfus-Schmidt, Guy Allouche et Paul Masson, la commission, sur proposition de son rapporteur, s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 29 à l'article additionnel avant l'article premier, présenté par MM. Jacques Machet, Louis de Catuelan, Claude Huriet et Jean Guénier. Elle a émis ensuite un avis favorable sur les amendements n° 30 et n° 31 présentés par les mêmes auteurs.

A l'article premier, la commission a en revanche émis un avis défavorable sur l'amendement n° 25 et, à l'article 2, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 26 présentés par MM. Jean-Luc Bécart, Robert Pagès, Louis Minetti, Mmes Marie-Claude Beaudeau, Danielle Bidard-Reydet et les membres du groupe communiste.

A l'article 10, elle a de même rejeté l'amendement n° 32 présenté par MM. Louis Jung, Jacques Machet, Louis de Catuelan et Claude Huriet. Après avoir décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 17 présenté par M. Jean-Paul Bataille, la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 33 présenté par MM. Louis Jung, Louis de Catuelan et Claude Huriet.

Elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 18 présenté par M. Jean-Paul Bataille ainsi que sur les amendements n°s 34 et 35 présentés par MM. Louis de Catuelan et Claude Huriet.

Après s'en être remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 19 présenté par M. Jean-Paul Bataille, la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 21 présenté par MM. Guy Allouche, Franck Sérusclat et les membres du groupe socialiste. Puis, elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 20 présenté par M. Jean-Paul Bataille.

Elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 1 rectifié présenté par MM. Lucien Neuwirth, Josselin de Rohan et les membres du groupe du rassemblement pour

la République, ainsi que sur l'amendement n° 36 présenté par MM. Claude Huriet et Pierre Vallon.

Elle a de même émis un avis défavorable sur l'amendement n° 27 à l'article additionnel après l'article 12 et l'amendement n° 28 à l'article 14 présentés par MM. Jean-Luc Bécart, Robert Pagès, Louis Minetti, Mmes Marie-Claude Beaudeau, Danielle Bidard-Reydet et les membres du groupe communiste.

A l'article additionnel après l'article 14, elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s 22 et 24 présentés par M. Guy Allouche, Franck Sérusclat et les membres du groupe socialiste.

Enfin, à l'article additionnel après l'article 14, après avoir émis un avis favorable sur l'amendement n° 23 présenté par MM. Guy Allouche, Franck Sérusclat et les membres du groupe socialiste, elle a émis un avis favorable, sous réserve d'une discussion commune, sur l'amendement n° 31 présenté par MM. Jacques Machet, Louis de Catuelan, Claude Huriet et Jean Guénier, sur l'amendement n° 23 présenté par MM. Guy Allouche, Franck Sérusclat et les membres du groupe socialite et sur l'amendement n° 37 présenté par le Gouvernement.

La commission a ensuite **procédé à l'examen des amendements sur la proposition de loi n° 304 (1988-1989) adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, tendant à modifier l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.**

A l'article 4, après un débat auquel ont participé MM. Paul Girod, rapporteur, Paul Masson et Michel Dreyfus-Schmidt, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 7 présenté par le Gouvernement tendant à préciser que les délégations parlementaires pour les Communautés européennes favorisent la coordination entre les institutions communautaires et leur assemblée respective.

A l'article 5, après les interventions de **MM. Paul Girod, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Thyraud, René-Georges Laurin et Paul Masson**, qui se sont interrogés sur l'opportunité pour les délégations parlementaires d'examiner les dispositions réglementaires contenues dans les textes communautaires, la commission a donné un avis défavorable à un sous-amendement n° 8 à l'amendement n° 4 de la commission, également présenté par le Gouvernement, tendant à limiter l'examen des projets de textes communautaires aux seules dispositions entrant dans le domaine de la loi.

Puis la commission a procédé, sur le **rapport de M. Hubert Haenel**, à l'**examen du projet de loi n° 234 (1988-1989)** portant diverses mesures relatives aux **assurances**.

En introduction, le rapporteur a indiqué que la ligne directrice de ce projet de loi était la préparation de l'assurance française au marché unique européen. Il a souligné l'enjeu économique de cette réforme pour le secteur des assurances, précisant que ce projet tendait essentiellement à la transcription en droit interne de deux directives communautaires relatives l'une à la libre prestation de service en assurance dommages et l'autre à l'assurance de protection juridique -qui devront s'appliquer à compter du 1er juillet 1990- mais qu'il était aussi l'occasion d'une modernisation du droit des assurances, bien que cette modernisation n'aille pas assez loin à son gré.

Puis il a successivement présenté les six titres du projet de loi :

- le titre premier, qui a pour objet l'intégration en droit français de la directive communautaire du 22 juin 1988 sur la libre prestation de service et distingue deux régimes juridiques pour les grands risques ou risques industriels d'une part, pour les risques de masse ou risques particuliers d'autre part, ce titre comportant également un volet sur la coassurance communautaire, qui tire les

conséquences de la jurisprudence européenne du 4 décembre 1986 ;

- le titre II qui transcrit en droit interne la directive du 22 juin 1987 relative à l'assurance de protection juridique ;

- le titre III qui apporte quelques aménagements au livre premier du code des assurances relatif aux contrats, en vue d'une meilleure protection des assurés, ce titre comportant également des dispositions relatives à l'assurance de groupe et une partie du volet institutionnel introduit par le projet de loi, sur le modèle du système adopté par le secteur bancaire par la loi de 1984 ;

- le titre IV relatif aux entreprises d'assurance, plus bref, qui a essentiellement pour objet, indépendamment de l'introduction de critères pour l'agrément des entreprises d'assurance et de dispositions imposant des comptes consolidés aux groupes d'assurances, d'uniformiser le régime des sociétés mutuelles ;

- le titre V, l'un des plus importants du projet, qui redéfinit le système du contrôle de l'activité d'assurance, en créant une commission de contrôle inspirée de la commission bancaire ;

- le titre VI qui procède à un toilettage du code mais comporte surtout une disposition importante tendant à un alignement du régime juridique des sociétés d'assurance du secteur nationalisé sur les autres entreprises d'assurance, cet assouplissement devant concrètement permettre le rapprochement entre l'U.A.P. et la B.N.P. et leur faciliter des participations croisées.

Le rapporteur a regretté une certaine "frilosité" du projet de loi, en ce qui concerne les mesures à prendre pour préparer le secteur de l'assurance à la concurrence européenne renforcée qu'il va connaître lors de l'ouverture du marché unique et a regretté que les Parlements nationaux n'aient pratiquement aucune marge de manoeuvre pour l'intégration en droit interne des

directives européennes en matière d'assurance, leur degré de précision les apparentant à de véritables règlements.

Il a également observé, s'agissant du droit du contrat, que, si l'on pouvait se réjouir que le projet de loi renforce les droits des assurés, on devait constater que la législation française en la matière était déjà l'une des plus protectrices d'Europe et qu'il y aurait sans doute eu lieu de prendre en compte l'harmonisation en cours du droit du contrat en Europe, soulignant qu'un équilibre devait être trouvé entre la nécessaire garantie des droits des assurés et le souci de ne pas aggraver les contraintes pesant sur la profession, au moment où s'accroît la concurrence.

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

Sur proposition de **M. Hubert Haenel, rapporteur**, elle a adopté les amendements suivants :

- à l'article premier qui introduit dans le Livre III du code des assurances un titre V consacré aux opérations relatives à la libre prestation de service et à la coassurance communautaire en assurance de dommage.

Après avoir modifié l'intitulé de la section I, elle a adopté à l'article L. 351-1 relatif à la définition de la libre prestation de service deux amendements tendant à inverser les deux alinéas de cet article afin de faire figurer en tête la disposition précisant le choix de terminologie adopté pour l'ensemble du titre.

A l'article L. 351-2 relatif aux exclusions du champ d'application des opérations d'assurance couvertes en libre prestation de services, elle a adopté un amendement tendant à rectifier une erreur matérielle concernant les risques de travaux de bâtiment qui font l'objet d'une obligation d'assurance.

A l'article L. 351-3, qui définit les critères permettant de définir l'Etat de situation du risque, elle a adopté une rédaction qui se rapproche davantage de la directive du 28 juin 1988 que celle du projet de loi.

Après avoir inséré une section II nouvelle, elle a, à l'article L. 351-4, qui définit les grands risques, adopté une rédaction également plus proche de la directive tout en substituant aux termes de preneur d'assurance celui de souscripteur.

A l'article L. 351-5 relatif aux risques de masse, elle a, outre un amendement rédactionnel, tenu à marquer la spécificité de l'agrément auquel seront soumises les entreprises couvrant des risques de masse et renvoyé pour sa définition à un article nouveau introduit dans le chapitre relatif aux agréments des entreprises d'assurance.

A l'article L. 351-6, relatif à la communication de documents à l'autorité de contrôle, elle a adopté un amendement tendant à mieux se conformer aux distinctions établies par la directive entre les différentes catégories de risques.

Dans la section consacrée aux sanctions administratives, elle a adopté, à l'article L. 351-7 relatif aux pouvoirs d'injonction ouverts à la commission de contrôle à l'encontre des entreprises opérant en libre prestation de services, un amendement de précision, ainsi qu'à l'article L. 351-8 où elle a établi une coordination avec l'article 25 et organisé la publicité de ces sanctions.

Dans la section relative aux transferts de portefeuilles, elle a adopté, outre un amendement de coordination, deux amendements de précision à l'article L. 351-12 qui vise le cas où l'entreprise cédante établie en France transfère son portefeuille de libre prestation de services à une entreprise cessionnaire qui ne serait établie ni en France, ni dans l'Etat de situation du risque. Enfin, elle a adopté un amendement de coordination à la section relative à l'interdiction d'activité.

Puis la commission a décidé de supprimer l'article 2 qui traite notamment de l'assurance de personnes et n'a pas sa place dans le Titre premier consacré à l'assurance dommages.

A l'article 3, qui introduit dans le livre premier du code des assurances le titre VIII relatif à la loi applicable aux contrats d'assurance de dommages pour les risques situés dans différents pays de la communauté, la commission a adopté à l'article L. 181, fixant les critères de la loi applicables en cas de conflit de lois, outre un amendement d'ordre rédactionnel, trois amendements tendant à réparer des omissions du projet de loi par rapport à la directive et ayant trait aux cas où le souscripteur a sa résidence en France. Dans le même esprit, elle a rétabli la liaison entre les différentes hypothèses visées par cet article, puis un amendement d'ordre rédactionnel à l'article L. 181-2 qui fixe les modalités de choix de la loi applicable.

A l'article 181-3, qui tend à déterminer les conditions dans lesquelles le juge aura à appliquer les dispositions d'ordre public, elle a adopté un amendement précisant que l'ordre public devait s'entendre aux sens du droit international privé, ainsi qu'un amendement de coordination.

Puis elle a adopté un article L. 181-4 additionnel renvoyant dans les cas non visés par les articles précédents aux règles générales du droit international privé.

A l'article 4 du projet de loi qui tend à insérer un article L. 112-7 au code des assurances, relatif à l'information de l'assuré auquel est présenté un contrat en libre prestation de service, elle a adopté deux amendements de précision et a prévu un système de sanctions lorsque cette information serait insuffisante.

Elle a adopté à l'article 5 relatif aux contrats d'assurance maritime un amendement de pure forme.

Au titre II relatif à l'assurance de protection juridique, la commission, sur proposition de son rapporteur, a adopté à l'article qui introduit dans le titre II du livre premier du code des assurances un chapitre VII consacré à cette forme d'assurance, un amendement à l'article L. 127-1

définissant les opérations de protection juridique, dans une rédaction plus proche de la directive du 22 juin 1987.

A l'article L. 127-3 relatif à la liberté de choix de l'avocat, outre un amendement rédactionnel, elle a supprimé la fin du deuxième alinéa et complété cet article par une disposition évitant que le principe du libre choix puisse être remis en cause indirectement par une clause conventionnelle.

A l'article L. 127-4 qui définit la procédure de règlement des désaccords, la commission a adopté un amendement de simplification de cette procédure, en confiant la désignation de la tierce personne chargée de trouver un accord au président du tribunal de grande instance.

Puis, au deuxième alinéa de cet article, outre un amendement rédactionnel, elle a prévu la suspension du délai de recours contentieux lors de la mise en oeuvre de la procédure de règlement amiable.

Elle a également inséré un article L. 127-7 additionnel étendant le secret professionnel à toutes les informations fournies par l'assuré dans le cadre de l'assurance de protection juridique.

Après l'article 6, la commission a adopté un article additionnel tendant à faire figurer dans la loi l'obligation pour les entreprises d'assurance de protection juridique d'opter pour une des trois formules de gestion de ce risque énoncé par la directive du 22 juin 1987.

Au titre III du projet de loi, qui modifie le régime du contrat d'assurance, la commission a adopté, à l'article 8 qui énumère les documents à remettre à l'assuré avant souscription, trois amendements tendant respectivement à substituer au devis, une fiche d'information sur le prix, à prévoir la remise éventuelle d'une notice d'information précise sur le contrat avant sa conclusion et à clarifier le contenu du décret en Conseil d'Etat prévu pour l'application de cet article.

A l'article 9, relatif à la déclaration du risque et à la présentation du contrat, elle a adopté un amendement tendant à reprendre au premier alinéa de l'article L. 112-3 du code des assurances la rédaction issue de la loi de 1930 qui affirme clairement l'obligation pour le contrat d'être rédigé par écrit en caractères apparents.

Puis elle a adopté un amendement de coordination à l'article 9 fixant les critères d'octroi et de refus d'agrément.

A l'article 10, qui réécrit l'article L. 113-21 fixant les obligations de l'assuré vis-à-vis de l'assureur, elle a adopté cinq amendements tendant respectivement : à supprimer le mot "loyalement", désobligeant pour l'assuré ; à distinguer les différentes catégories de circonstances nouvelles rendant inexacts les réponses au questionnaire rempli par l'assuré ; à réduire à cinq jours le délai de déclaration des aggravations ; à limiter la portée de la déchéance pour déclaration tardive à la déclaration du sinistre et enfin à subordonner la déchéance à l'existence d'un préjudice pur et simple.

A l'article 11, relatif aux conséquences des modifications du risque (article L. 113-4 du code des assurances), elle a adopté également plusieurs amendements qui tendent, outre des précisions formelles, à organiser l'information de l'assuré lors de la déclaration de l'aggravation du risque ou de diminution du risque au lieu de prévoir, comme le fait le projet de loi, d'imposer le rappel de ces dispositions lors de chaque échéance annuelle.

A l'article 12, relatif à la durée du contrat et aux conditions de résiliation par l'une ou l'autre partie, elle a prévu que le droit de résiliation annuel ne pourrait intervenir qu'à l'issue d'un premier délai de trois ans puis elle a adopté un amendement de pure forme à l'article 13 qui supprime les indemnités de résiliation à l'article 14 relatif à la direction de procès. Elle a limité la

présomption de renonciation de l'assureur aux exceptions sur lesquelles elle n'a formulé aucune réserve.

A l'article 15, relatif au délai de prescription dans les contrats d'assurance sur la vie, elle a substitué à la notion d'ayant-droit celle d'héritier, mieux définie en droit, et procédé par ailleurs à une modification d'ordre formel.

A l'article 16, qui introduit dans le code des assurances quatre articles nouveaux relatifs à l'assurance de groupe, la commission a adopté à l'article L. 140-3, relatif aux cas d'exclusion de l'adhérent, un amendement tendant à l'information de l'adhérent sur les risques encourus en cas de non paiement de prime.

A l'article L. 140-4, relatif à l'information de l'adhérent en cas de modification du contrat, elle a ouvert le droit à celui-ci de dénoncer son contrat si le souscripteur venait à apporter des modifications. Puis elle a adopté un article additionnel après l'article 16 tendant à supprimer l'article 6 de la loi du 13 juillet 1979, rendu caduc par les dispositions de l'article 16.

A l'article 17, relatif au conseil national des assurances, elle a introduit, à la suite de l'article L. 411-1 qu'introduit cet article, un article L.411-2 nouveau, en vue de faire figurer, dans le premier de ces articles, la composition du conseil national des assurances et d'énoncer, dans le second, ses différentes missions qu'elle a tendu à élargir.

A l'article 18, qui institue un comité consultatif de l'assurance, elle a, outre une modification de pure forme, adopté deux amendements tendant, d'une part, à éclairer les règles de composition de ce comité qui devront être fixées par voie réglementaire et, d'autre part, à élargir les compétences du comité qui pourra saisir la commission de contrôle des manquements au droit du contrat qu'il aura constatés.

La commission a ensuite adopté un article additionnel après l'article 18 tendant à créer un comité de réglementation des assurances qui serait obligatoirement

consulté sur toutes les dispositions à caractère réglementaire et sur les projets de directives européennes concernant l'assurance.

Abordant le titre IV du projet de loi relatif aux entreprises d'assurances, elle a inséré deux articles additionnels avant l'article 19 tendant, le premier à reprendre l'article 2 du projet de loi et le second à définir l'agrément de libre prestation de service.

A l'article 21, relatif aux comptes consolidés, elle a adopté un amendement de forme.

A l'article 22 (article L. 322-26-1), relatif au régime juridique des sociétés d'assurance mutuelle, elle a adopté un amendement rédactionnel tendant à préciser que les dispositions réglementaires les concernant distingueront les différentes catégories de mutuelles.

A l'article 24 (article L. 322-26-4), relatif aux unions de mutuelles, elle a apporté un amendement de précision concernant les différentes formes de mutuelles.

Puis la commission, abordant le titre V du projet de loi relatif au contrôle des entreprises d'assurance, a adopté un article additionnel avant l'article 25 tendant à redéfinir le régime de contrôle applicable aux documents à caractère contractuel ou publicitaire ayant pour objet une opération d'assurance.

A l'article 25, qui institue la commission de contrôle des assurances, à laquelle sont consacrés 10 articles nouveaux du code en vue de la mise en place de cette commission, elle a adopté à l'article 310-12, qui fixe les missions et la composition de la commission, outre un amendement de pure forme, deux modifications tendant respectivement à subordonner l'examen des conditions d'exploitation des entreprises d'assurance aux nécessités du contrôle de leur situation financière et à porter de cinq à six ans la durée du mandat des membres de la commission.

A l'article L. 310-14 relatif aux moyens du contrôle, elle a supprimé la dernière phrase du troisième alinéa, qui

donne à la commission la possibilité de porter des informations à la connaissance du public.

A l'article L. 310-15, qui institue un droit de suite, elle a apporté un amendement rédactionnel.

A l'article L. 310-18, qui définit le régime des sanctions disciplinaires et pécuniaires que pourra prononcer la commission de contrôle, elle a, outre un amendement rédactionnel au premier alinéa, supprimé de la liste des sanctions la démission d'office des dirigeants des entreprises d'assurance, considérant qu'elle était inadaptée aux responsables du secteur privé et elle a limité aux sanctions devenues définitives le pouvoir de la commission d'effectuer une publicité dans la presse et dans les lieux publics ; elle a renforcé le caractère contradictoire de la procédure en systématisant l'audition des responsables de l'entreprise et elle a, enfin, transféré du juge administratif au premier président de la cour d'appel de Paris l'examen des recours contre les décisions de la commission de contrôle dans les mêmes conditions que pour la commission des opérations de bourse.

A l'article L. 310-21, qui soumet les membres de la commission de contrôle au secret professionnel, elle a précisé que ce secret n'était pas opposable à l'autorité judiciaire.

Dans ce même article 25, elle a enfin inséré un article additionnel après l'article L. 310-21 en vue de la transmission des dossiers au procureur de la République, lorsque la commission relève des faits de nature à justifier des poursuites pénales.

A l'article 26, elle a donné une portée générale au délit d'entrave qu'institue l'article L. 328-15-1.

A l'article 27, qui prévoit le transfert à la commission de contrôle des assurances de certains pouvoirs actuellement confiés au ministre de l'économie et des finances par divers articles du code, elle a adopté un amendement de pure forme.

Au titre VI, relatif aux dispositions diverses, la commission a, à l'article 29 qui traite des conséquences pour l'assuré de la liquidation judiciaire de l'assureur, précisé le délai pendant lequel l'assuré pourrait réclamer le remboursement de la prime payée pour le temps où l'assurance ne court plus et elle a opéré un toilettage des dispositions du code relatif à la liquidation de biens et à la déconfiture.

Puis elle a adopté deux amendements rédactionnels à l'article 31 (article L. 310-2) relatif aux différentes formes juridiques d'entreprises françaises d'assurance.

A l'article 33, qui institue pour les courtiers l'obligation de constituer un fonds de garantie, elle a, outre un amendement de précision, également prévu de créer une obligation d'assurance de la responsabilité civile professionnelle des courtiers.

A l'article 36 qui abroge deux articles du code des assurances devenus caducs, elle a adopté un amendement de coordination. Puis elle a adopté un article additionnel après l'article 36 tendant à une modification rédactionnelle de l'article L. 328-14 et à maintenir certaines dispositions pour tenir compte de la suppression du premier alinéa de cet article.

Enfin elle a décidé d'intituler le projet "projet de loi portant adaptation du code des assurances à l'ouverture du marché européen".

Après l'examen des articles, la commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.

Puis, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis présenté par M. Paul Girod sur le projet de loi n° 281 (1988-1989) complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a d'abord indiqué qu'il avait limité son examen du projet aux parties lui semblant relever de la compétence de la commission

des lois, à savoir les dispositions concernant les associations foncières agricoles, celles relatives à l'aménagement foncier et à la transmission des exploitations, soit les articles 6 à 26.

Il a estimé que si le projet de loi contient plusieurs dispositions juridiquement contestables par les atteintes qu'elles peuvent apporter au droit des propriétaires et au droit des preneurs, ces atteintes, du moins certaines, peuvent être admises, au nom de l'intérêt supérieur de l'aménagement équilibré du territoire, à condition d'être limitées au strict nécessaire, eu égard à l'objectif recherché.

Après avoir présenté, au regard du droit, le dispositif du projet de loi créant les associations foncières agricoles et celui élargissant le rôle des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (S.A.F.E.R.), ainsi que les autres dispositions relatives à l'aménagement foncier et aux transmissions des exploitations agricoles, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a indiqué que ces textes entraînaient un certain nombre de restrictions au droit de propriété et multipliaient les dérogations au statut du fermage.

Cependant, eu égard à la situation actuelle du marché foncier, il lui est apparu que les nécessités de l'organisation de l'espace agricole et plus généralement rural dans certaines zones bien circonscrites pouvaient justifier certaines de ces limitations ou dérogations.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a donc proposé, en ce qui concerne les associations foncières agricoles, de cantonner la possibilité de les créer à certaines zones, de n'autoriser l'exécution des travaux ou d'ouvrages par ces associations dans un but extra-agricole de développement rural que si ces opérations ne compromettent pas de manière irréversible une éventuelle réaffectation des terrains à usage agricole et de maintenir le cadre actuel d'intervention des associations foncières pastorales.

Il a également proposé de limiter à certaines zones la possibilité offerte aux S.A.F.E.R. de conduire des opérations en faveur du développement rural et d'intervenir en matière de fermage.

En outre, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a souhaité mieux garantir les droits des propriétaires en cas de constitution d'une association foncière agricole autorisée. En matière de fermage, il a demandé que soit refusée l'extension du système des conventions pluriannuelles et que ne soit admise l'intervention des S.A.F.E.R. pour louer et sous-louer que sous réserve de garantir certains droits au preneur.

Puis la commission a procédé à **l'examen des amendements** proposés par **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**.

A l'article 6, elle a adopté deux amendements destinés à limiter le champ d'application des associations foncières agricoles à certaines parties du territoire.

A l'article 7, elle a adopté quatre amendements destinés, d'une part, à ne permettre l'exécution de travaux à des fins non agricoles par des associations qu'à titre complémentaire et sous réserve qu'ils ne compromettent pas de manière irréversible une éventuelle réaffectation des fonds concernés à un usage agricole, et, d'autre part, à interdire à ces associations de faire exploiter et gérer les terrains inclus dans leur périmètre.

A l'article 8, elle a adopté un amendement précisant le contenu des statuts des associations foncières agricoles.

A l'article 9, par l'adoption de trois amendements, elle a stipulé qu'il n'était procédé à une enquête administrative qu'en cas de constitution d'une association foncière autorisée et elle a précisé le contenu du dossier d'enquête.

A l'article 10, la commission a adopté deux amendements afin de restreindre l'interdiction d'effectuer

des travaux pendant la durée de l'enquête à ceux de ces travaux qui modifient fondamentalement l'état des lieux.

Puis, elle a adopté un amendement précisant que l'article 11 qui institue une procédure de représentation des propriétaires inconnus n'est applicable qu'aux associations foncières autorisées. Au même article, elle a complété la procédure tendant à la constatation qu'un bien est sans maître par une disposition tirée du code du domaine de l'Etat.

A l'article 12, elle a adopté un amendement imposant des conditions de majorité plus strictes pour la constitution d'une association foncière agricole autorisée et, par un autre amendement, elle a souhaité rendre impossible la constitution d'une association autorisée qui serait imposée par une collectivité territoriale.

A l'article 13, la commission a précisé que l'indemnité due au propriétaire non adhérent, qui opte pour le délaissement de ses terres, est à la charge de l'acquéreur. Elle a également adopté un autre amendement interdisant à l'association d'entreprendre l'exécution de travaux avant le paiement ou la consignation des indemnités de délaissement.

A l'article 14, par l'adoption de deux amendements, elle a garanti les droits du propriétaire qui a délaissé ses terres dans les cas où lesdites terres seraient ultérieurement distraites en vue d'un usage non agricole.

A l'article 15, la commission a adopté un amendement pour exclure la possibilité de cantonner les droits d'exploitation qui seraient incompatibles avec la réalisation d'un objectif d'une association agricole autorisée.

Elle a adopté un amendement de suppression de l'article 16 relatif à l'extension du champ d'application des associations foncières pastorales et à l'élargissement des possibilités de recours au système des conventions pluriannuelles.

A l'article 17, elle a adopté un amendement prévoyant qu'au décret d'application de cette partie du projet seraient annexés des statuts types d'associations foncières agricoles.

A l'article 18, par l'adoption de trois amendements, la commission a limité les possibilités d'intervention des S.A.F.E.R., en matière de développement rural, à des zones déterminées et sous réserve que leurs opérations dans ce cadre ne compromettent pas de manière irréversible l'éventuelle réaffectation des biens à des usages agricoles.

A l'article 19, elle a adopté un amendement tendant à maintenir aux S.A.F.E.R. le bénéfice des exonérations fiscales pour toutes leurs opérations à finalité agricole.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, suite à une demande de **M. Michel Rufin**, a précisé qu'il n'avait pas émis d'avis sur l'article 20, qui propose une nouvelle définition de la base territoriale des S.A.F.E.R., l'appréciation de l'opportunité de cette disposition relevant de la compétence de la commission saisie au fond.

La commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 21, afin de maintenir la priorité de l'exploitant en place pour l'acquisition des biens tombés dans le domaine de l'Etat.

La commission a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction de l'article 23, afin de limiter le nouveau rôle des S.A.F.E.R. en matière de fermage à certaines zones et afin de garantir au preneur du bail consenti par une S.A.F.E.R. le droit à l'indemnité pour améliorations de fin de bail, ainsi qu'une priorité pour prendre à bail le fond qu'il a exploité dans le cadre du bail consenti par la S.A.F.E.R.. A cet article, elle a également prévu que les conventions et les baux, dans lesquels sont parties les S.A.F.E.R., sont exonérés des droits de timbre et d'enregistrement et des taxes sur les chiffres d'affaires.

A l'article 24, elle a adopté un amendement prévoyant que l'indemnité destinée à rétablir dans ses droits un

propriétaire en cas de litige relatif à un remembrement rural est fixée comme en matière d'expropriation.

Enfin, toujours sur proposition de **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, et à l'issue d'un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Michel Rufin, Michel Dreyfus-Schmidt et René-Georges Laurin**, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel avant l'article 26 et un amendement proposant une nouvelle rédaction de l'article 26, afin d'étendre les possibilités de cession par un preneur des améliorations qu'il a effectuées sur l'exploitation.

Enfin, la commission a décidé de proposer, sous réserve de ces amendements et de ces observations, l'adoption de l'ensemble des dispositions examinées pour avis.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a entendu le rapport de **M. Charles Jolibois** sur le projet de loi n° 351 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.

M. Charles Jolibois a souligné dans un propos liminaire les trois points fondamentaux que le dépôt de ce texte mettait en relief :

1) la loi du 9 septembre 1986 est, de toute évidence, une loi acceptée de façon quasi générale par l'opinion publique française, qui n'a donné lieu à aucune discussion grave d'application et qui, au contraire, a apporté des améliorations non négligeables à la lutte contre l'immigration clandestine. Dès lors, une double question se pose : pourquoi un texte ? Pourquoi un texte maintenant ?

2) la technique législative utilisée pour la rédaction de ce projet de loi est déplorable. Au-delà de dispositions non normatives et qui sont en fait redondantes par rapport à la législation en vigueur, le projet de loi, qui procède par abrogation puis par re-rédaction partielle, et en des

termes différents, de certains des articles de l'ordonnance de 1945, empêche en fait toute compréhension immédiate de la réforme proposée ;

3) il est enfin inexact de présenter ce projet de loi comme un texte réalisant un retour à la situation d'avant 1986 ; des innovations considérables par rapport à la situation antérieure à 1986 sont en effet introduites, notamment en matière de procédure. Or, il semble bien qu'en la matière la procédure cache le fond.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a ensuite procédé à l'examen détaillé, article par article, des dispositions du projet de loi, indiquant pour chacune d'entre elles en quoi elle modifiait la situation juridique actuelle.

Au terme de cet examen, il a exposé, qu'en définitive, le texte aboutissait à établir une prescription acquisitive de droits à l'issue d'une longue durée de séjour irrégulier, à la régularisation légale et de plein droit de certains des étrangers se trouvant en situation irrégulière sur le territoire national, à un bouleversement des procédures tel que les commissions mises en place étaient condamnées à une paralysie par embouteillage et enfin qu'un problème de conformité à la Constitution était manifestement posé par l'article 9 du projet de loi qui transfère de la juridiction administrative à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions préfectorales d'arrêté de reconduite à la frontière.

Il a conclu, de l'examen détaillé des articles auquel il s'est livré, que la question préalable devrait être opposée à ce texte qui, de surcroît, s'avère injuste à l'égard des étrangers en situation régulière ou à l'égard des immigrés qui ont manifesté la volonté de s'intégrer à la nation française.

M. Jacques Larché, président, a observé que la démarche consistant à proposer la question préalable était une démarche positive, le texte apparaissant au terme de l'examen de ses articles comme substantiellement inamendable.

M. Paul Masson a souligné le caractère positif de cette démarche insistant sur le fait que le projet de loi n'avait été précédé d'aucune concertation, sinon celle de 122 organisations, celles-là même qui avaient demandé l'abrogation de la loi du 9 septembre 1986.

M. Paul Masson a estimé que dans le cadre européen, notre législation serait, si ce texte était voté, en dehors de la norme moyenne des différentes législations nationales et il s'est enfin interrogé sur la cohérence de la démarche consistant à transférer aux juridictions judiciaires un contentieux très certainement important sans qu'aucun moyen supplémentaire ne soit dégagé en faveur de la justice.

M. Guy Allouche a regretté que le débat mené en commission s'apparente à un procès concernant un texte de loi, estimant qu'effectivement l'approche idéologique le séparait manifestement des orateurs qui venaient de s'exprimer. Il a regretté que la commission n'ait pas procédé à l'audition du ministre de l'intérieur et a répondu à l'observation du rapporteur s'interrogeant sur l'opportunité de présenter, à l'heure actuelle, un texte sur ce sujet au Parlement, et qu'il conviendrait enfin de s'interroger sur les raisons pour lesquelles il était apparu nécessaire en 1986 de réformer la législation concernant l'entrée et le séjour des étrangers en France.

M. Christian Bonnet a rappelé que depuis huit ans qu'il était redevenu parlementaire, il s'était abstenu de toute intervention concernant les problèmes relevant du ministère de l'intérieur, département dont il avait eu la charge. Il a annoncé qu'il dérogerait à cette ligne de conduite pour le débat concernant ce projet de loi estimant que le sujet était d'une importance telle qu'il convenait de l'analyser d'une façon sereine et approfondie. **La commission**, sur proposition de son rapporteur, a ensuite **adopté le principe d'une question préalable** dont la rédaction a été renvoyée à la réunion complémentaire de la commission, le matin même du débat en séance publique.

La commission a enfin désigné les candidats titulaires et suppléants pour faire partie d'éventuelles commissions mixtes paritaires sur les textes suivants :

- MM. Jacques Larché, Marcel Rudloff, Charles de Cuttoli, Charles Jolibois, René-Georges Laurin, Michel Dreyfus-schmidt, Charles Lederman, comme candidats titulaires et MM. Germain Authié, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Paul Girod, Paul Masson, Jacques Thyraud, comme candidats suppléants, pour le projet de loi modifiant le code de procédure pénale et relatif à la détention provisoire.

- MM. Jacques Larché, Marcel Rudloff, Paul Masson, Etienne Dailly, Louis Virapoullé, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman, comme candidats titulaires et MM. Guy Allouche, Christian Bonnet, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Bernard Laurent, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, comme candidats suppléants, pour le projet de loi portant amnistie.

-MM. Jacques Larché, Jacques Thyraud, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Bernard Laurent, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman, comme candidats titulaires et MM. Guy Allouche, Raymond Bouvier, Etienne Dailly, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Paul Masson, Michel Rufin, Jean-Pierre Tizon, comme candidats suppléants, pour le projet de loi relatif à diverses dispositions en matière de sécurité routière et en matière de contraventions.

Vendredi 16 juin 1989 - Présidence de M. Jean-Pierre Tizon , président.- La commission a procédé à la nomination de M. Guy Allouche comme rapporteur pour la proposition de loi n° 392 (1988-1989), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à l'immunité parlementaire.

Puis, la commission a examiné, sur le **rapport de M. Marcel Rudloff**, rapporteur, les amendements sur le **projet de loi n° 282 (1988-1989)** adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, modifiant le code de procédure pénale et relatif à la **détention provisoire** ;

Après l'intervention de **MM. Jean-Pierre Tizon, président, Marcel Rudloff, rapporteur, et Paul Masson**, la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 9 présenté par le Gouvernement ainsi que sur les amendements n°s 12, 13, 14, 15, 16, 17 et 18 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

Elle a décidé, en revanche, d'interroger le Gouvernement sur les amendements n°s 10 et 11 présentés par les mêmes auteurs.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE
DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPO-
SITIONS RESTANT EN DISCUSSION DE LA
PROPOSITION DE LOI TENDANT A AMÉLIORER
LES RAPPORTS LOCATIFS ET PORTANT
MODIFICATION DE LA LOI N° 86-1290 DU
23 DECEMBRE 1986**

Mercredi 14 juin 1989 - Présidence de M. Michel Sapin. La commission mixte paritaire a procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

M. Michel Sapin, député, président,

M. Jacques Larché, sénateur, vice-président.

La commission a ensuite respectivement désigné **M. François Colcombet, député, M. Luc Dejoie, sénateur, rapporteurs** pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat.

Puis elle a abordé l'examen des dispositions restant en discussion.

(Le compte rendu de cet examen paraîtra dans le prochain bulletin des commissions).

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE
DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPO-
SITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU
PROJET DE LOI RELATIF À LA SÉCURITÉ ET
À LA TRANSPARENCE DU MARCHÉ FINANCIER**

Jeudi 15 juin 1989 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

M. Jacques Larché, sénateur, président,

M. Dominique Strauss-Kahn, député, vice-président.

La commission a ensuite respectivement désigné **MM. Charles Jolibois** et **Etienne Dailly**, sénateurs, comme **rapporteurs** pour le Sénat et **Christian Pierret**, député, comme **rapporteur** pour l'Assemblée nationale.

M. Christian Pierret, rapporteur, a présenté les principaux points de divergence subsistant entre les deux assemblées sur le titre premier du projet de loi.

Il a indiqué, en premier lieu, que le rétablissement de la présence d'un commissaire du Gouvernement auprès de la C.O.B. remettrait en cause une décision unanime de l'Assemblée nationale.

Il a ajouté qu'il en serait de même si le pouvoir propre de sanction pécuniaire de la C.O.B. était supprimé.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a rappelé, pour sa part, que le commissaire du Gouvernement avait, dans le texte du Sénat, un rôle à jouer pour l'information du

pouvoir exécutif sur les propositions de sanction formulées par la C.O.B. à la chambre des marchés financiers créée par le Sénat.

Ensuite, il a indiqué que le cumul des pouvoirs de réglementation et de sanction entre les mains d'une même autorité lui paraissait contraire au principe de la séparation des pouvoirs reconnu par la Constitution et aux principes fondamentaux du droit français.

Abordant les autres dispositions du texte, **M. Christian Pierret, rapporteur**, a exposé les principaux points de désaccord qui portent sur :

- l'augmentation de capital en période d'O.P.A. en considérant que la procédure retenue par l'Assemblée était plus rapide et plus équilibrée ;

- la fixation dans la loi des seuils de déclenchement obligatoire d'une offre publique et la détermination de la fraction minimum du capital sur laquelle celle-ci doit obligatoirement porter, précisions qui lui paraissent trop rigides dans un domaine où les évolutions sont très rapides ;

- l'élargissement de la présomption d'action de concert aux sociétés du secteur public ;

- et la suppression de la limitation des interventions du fonds de garantie des sociétés de bourse, seul moyen véritablement efficace de protéger les épargnants les plus modestes.

Après avoir rappelé que la définition des obligations civiles et commerciales relève du domaine de la loi et que le législateur ne peut, en la matière, consentir de délégation au pouvoir réglementaire, **M. Etienne Dailly, rapporteur**, a estimé que les quantum des seuils de déclenchement d'une offre publique et la quantité minimale de titres sur laquelle celle-ci doit porter devaient figurer dans la loi. Il a ajouté que la fixation à deux tiers du seuil d'acquisition obligatoire en cas

d'O.P.A. conduirait à créer une catégorie d'actionnaires captifs.

S'agissant de l'augmentation de capital en période d'O.P.A., il a considéré que les actionnaires devaient pouvoir se prononcer au moment de l'offre. Par ailleurs, il a jugé indispensable d'étendre la présomption d'action de concert aux actionnaires publics. Il s'est ensuite inquiété de la limitation des interventions du fonds de garantie des sociétés de bourse. Enfin, il a rappelé que le Sénat avait confirmé sa volonté déjà manifestée en 1985 de voir disparaître l'autocontrôle.

M. Raymond Bourguin a attiré l'attention sur la situation des actionnaires minoritaires et des porteurs de titres ouvrant à terme accès aux droits de vote en cas d'offre publique limitée aux deux tiers du capital et sur les difficultés qui résulteraient de la limitation des interventions du fonds de garantie.

Après les interventions de **MM. Dominique Strauss-Kahn, vice-président, Philippe Auberger et Michel Darras, M. Jacques Larché, président**, a constaté que la commission mixte paritaire n'était pas en mesure de parvenir à un accord.