

N° 3

Samedi 20 octobre 1990

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE 1990-1991

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires économiques	
● <i>Pêches</i>	
- Examen des amendements (projet de loi n° 325) ..	179
- Examen des amendements (projet de loi n° 470) ..	179
● <i>Environnement (véhicules "4 × 4") (projet de loi n° 1)</i>	
- Examen des amendements	180
● <i>Chasse (proposition de loi n° 13)</i>	
- Examen des amendements	181
Affaires étrangères	
● <i>Nomination d'un rapporteur</i>	193
● <i>Conséquences réunification allemande</i>	
- Auditions	183
● <i>Convention entraide judiciaire (gouvernement du Canada) (projet de loi n° 362)</i>	
- Examen du rapport	193
● <i>Convention déchets dangereux (contrôle) (projet de loi n° 466)</i>	
- Examen du rapport	194
● <i>Convention entraide judiciaire pénale européenne (projet de loi n° 467)</i>	
- Examen du rapport	194
● <i>Convention (République démocratique de Madagascar) (projet de loi n° 16)</i>	
- Examen du rapport	195
● <i>Convention (Royaume du Maroc) (projet de loi n° 17)</i>	
- Examen du rapport	195

Affaires sociales

- *Sécurité sociale (organismes du régime général) (projet de loi n° 19)*
 - Examen du rapport 197
- *Droit du travail (conseiller du salarié) (proposition de loi n° 20)*
 - Examen du rapport (deuxième lecture) 201
- *Tabac et Alcool*
 - Désignation candidats commission mixte paritaire 203
- Commission mixte paritaire**
- *«Participation des salariés aux résultats de l'entreprise»* 205

**Finances, contrôle budgétaire
et comptes économiques de la Nation**

- *Rapports spéciaux sur le projet de loi de finances pour 1991*
 - Aménagement du territoire 211
 - Plan 214
 - Aviation 216
 - Météorologie 216
 - Navigation aérienne 221
 - Rapport annuel de la Cour des comptes 223
 - Légion d'honneur et ordre de la Libération 227
 - Monnaies et médailles 225
 - Imprimerie nationale 232
 - Secrétariat général de la défense nationale 235
 - Journaux officiels 237
 - Conseil économique et social 238
 - Anciens combattants 239
- *Agriculture*
 - Audition de M. Louis Mermez, ministre de l'agriculture 228
- *Convention évasion fiscale (République fédérale du Nigéria) (projet de loi n° 15)*
 - Nomination d'un rapporteur 222
 - Examen du rapport 222

	Pages
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	
● <i>Nomination de rapporteurs</i>	
- Projet de loi	256
● <i>Professions judiciaires et juridiques (projets de loi n° 457 et n° 460)</i>	
- Audition de M. Henri Nallet, Garde des Sceaux, ministre de la justice	245
● <i>Sécurité routière (projet de loi n° 2)</i>	
- Examen du rapport	253
● <i>Nouvelle-Calédonie (tutelle sur les communes) (projet de loi n° 286)</i>	
- Examen des amendements	257
● <i>Polynésie française (procédure pénale) (projet de loi n° 397)</i>	
- Examen des amendements	259
● <i>Conseil économique et social (représentation de l'outre- mer) (projet de loi n° 461)</i>	
- Examen des amendements	259
● <i>Strasbourg (zone non aedificandi) (proposition de loi n° 370)</i>	
- Examen du rapport	260
● <i>Fonction publique territoriale (projet de loi n° 22)</i>	
- Examen du rapport	262
● <i>Elections locales (projet de loi n° 10)</i>	
- Examen du rapport	268
Programme de travail des commissions et des délégations pour la semaine du 15 au 20 octobre 1990	275

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mardi 16 octobre 1990 - Présidence de M. Robert Laucournet, vice-président.- La commission a tout d'abord examiné les amendements au **projet de loi n° 325 (1989-1990) portant diverses dispositions en matière de pêches maritimes et de cultures marines.**

Après l'article 2, elle a adopté, après l'intervention de **M. Roland Grimaldi** et sous réserve que les auteurs apportent certaines rectifications proposées par **M. Josselin de Rohan, rapporteur**, un amendement n° 8 présenté par MM. François Blaizot, Claude Belot et Michel Doublet, tendant à insérer un article additionnel après l'article 2, tendant à permettre la constitution d'associations syndicales maritimes, libres ou autorisées, entre titulaires de concessions sur le domaine public maritime.

A l'article 6, la commission, après les interventions du **rapporteur**, soulevant un problème d'inconstitutionnalité, de **M. William Chervy**, et de **M. Roland Grimaldi**, a donné un avis défavorable à l'amendement n° 9 présenté MM. Frank Sérusclat, René Regnault et les membres du groupe socialiste et apparentés.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements au **projet de loi n° 470 (1989-1990) relatif à l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins et à l'organisation interprofessionnelle de la conchyliculture.**

A l'article 3, après les interventions de MM. **Josselin de Rohan, rapporteur, Jacques Moutet et Jacques de Menou**, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 1 présenté par MM. Jacques de Menou,

Jacques Oudin, Désiré Debavelaere, Alain Gérard et les membres du groupe du R.P.R., ainsi qu'aux amendements n° 3 et 4 présentés par M. Jacques Moutet.

A l'article 4, après les interventions de **MM. Félix Leyzour, William Chervy, Jacques Moutet et Josselin de Rohan, rapporteur**, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 11 présenté par M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste.

A l'article 7, après l'intervention du rapporteur, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 9 présenté par MM Michel Doublet, François Blaizot et Claude Belot.

Enfin, à l'article 10, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 10 présenté par MM. Michel Doublet, François Blaizot et Claude Belot.

Jeudi 18 octobre 1990 - Présidence de M. Richard Pouille, vice-président.- La commission a tout d'abord procédé à l'examen des amendements au **projet de loi n° 1 (1990-1991), modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes.**

A l'article 2, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 14 présenté par Mme Danielle Bidard-Reydet et les membres du groupe communiste.

A l'article 4 bis, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 15 et 16 des mêmes auteurs, puis à l'amendement n° 13 présenté par M. Jean Boyer et les membres du groupe de l'Union des Républicains et Indépendants, après un large débat auquel ont participé **MM. Philippe François, rapporteur, Richard Pouille, Louis de Catuelan, Rémi Herment, Pierre Lacour et Jacques Bellanger.**

A l'article 5 bis, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 12 présenté par MM. Henri Goetschy,

Pierre Schiélé, après les interventions de MM. Philippe François, rapporteur, Rémi Herment, Jacques Bellanger et Pierre Lacour.

La commission a ensuite examiné l'amendement n° 2 présenté par MM. Henri Goetschy, Pierre Schiélé et Hubert Haenel sur l'article unique de la proposition de loi n° 13 (1990-1991), adoptée par l'Assemblée nationale, portant dispositions relatives à l'exploitation de la chasse dans les bois, forêts et terrains appartenant à l'Etat, auquel elle a donné un avis défavorable.

Au titre des questions diverses, M. Auguste Chupin s'est inquiété de la date prévue pour l'examen du projet de loi relatif à l'agence de l'environnement. M. Philippe François lui a indiqué que M. Michel Souplet, rapporteur, avait fait connaître qu'il ne pourrait sérieusement travailler sans avoir procédé à de nombreuses consultations, que pour sa part, M. Roland Grimaldi, rapporteur pour avis du budget de l'énergie, estimait opportun de reporter l'examen du projet après la discussion budgétaire et que, par conséquent, il ne semblait pas possible que ce texte soit inscrit à l'ordre du jour avant cette dernière.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mercredi 17 octobre 1990 -Présidence de M. Jean Lecanuet, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé, au cours d'une réunion ouverte à la presse et élargie au groupe d'amitié France-Allemagne, à des auditions sur les perspectives et les conséquences de la réunification allemande. Evoquant tout d'abord les aspects intérieurs de l'unification allemande, **M. Henri Ménudier, professeur à l'université de Paris III**, a rappelé, en premier lieu, que les réformes polonaises, hongroises et soviétiques, l'Acte final d'Helsinki de 1975 et, enfin, la référence qu'ont constitués pour les opposants est-allemands la construction communautaire et l'image de l'occident, s'étaient trouvés à l'origine directe des événements de l'automne 1989.

S'agissant, d'autre part, des causes internes de ceux-ci, **M. Henri Ménudier** a évoqué l'absence de légitimité démocratique d'un régime imposé par une puissance étrangère, et le divorce croissant entre la population et les autorités est-allemandes. Reprenant brièvement les aspects événementiels de la "révolution tranquille" de l'automne 1989, qui a abouti à l'ouverture du mur de Berlin et aux élections libres du 18 mars 1990, **M. Henri Ménudier** a rappelé le passage des revendications démocratiques des manifestants est-allemands aux aspirations nationalistes et unitaires de ceux-ci.

Après avoir souligné les différents aspects de l'unification allemande, **M. Henri Ménudier** a évoqué l'accord 4 + 2, relatif à la sécurité allemande, et fondé sur la réduction des effectifs militaires allemands, sur la

suspension des droits des Quatre sur Berlin, sur la confirmation du renoncement allemand aux armes N.B.C., et sur le maintien de l'appartenance de l'Allemagne à l'OTAN. Puis **M. Henri Ménudier** a rappelé que les réactions françaises à l'unification allemande ont été dans l'ensemble favorables, en dépit d'inquiétudes liées notamment à des réminiscences historiques et à l'éventualité d'une hégémonie économique allemande encore accrue en Europe.

A l'issue de cet exposé, **M. Henri Ménudier** a répondu aux questions adressées par **MM. Xavier de Villepin, Daniel Hoeffel et Guy Cabanel**.

A **M. Xavier de Villepin, M. Henri Ménudier** a tout d'abord confirmé que l'opinion publique allemande avait, de manière générale, souscrit à la reconnaissance, par le chancelier Kohl, de la ligne Oder-Neisse.

Avec **M. Daniel Hoeffel, M. Henri Ménudier** a évoqué le rôle joué par les Eglises dans la révolution de 1989-1990. Il a, à cet égard, souligné la présence de nombreux pasteurs est-allemands dans la nouvelle élite politique est-allemande. Il a, en revanche, envisagé un prochain déclin des Eglises à l'est de l'Allemagne, parallèlement aux phénomènes déjà constatés dans la partie occidentale du pays.

Interrogé par **M. Guy Cabanel** sur le cadre juridique des élections législatives du 2 décembre 1990, remis en question par un jugement du tribunal de Karlsruhe, **M. Henri Ménudier** a estimé que la décision de la Cour constitutionnelle allemande, ayant défini deux territoires électoraux régis par des règles distinctes, devrait permettre la représentation au Parlement des petits partis est-allemands, sans pour autant causer un émiettement de la coalition ouest-allemande traditionnelle.

M. Christian de Boissieu, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'université de Paris I, a alors traité les aspects économiques et financiers de la réunification allemande.

S'agissant des conséquences de la réunification allemande sur l'économie allemande, **M. Christian de Boissieu** a indiqué que le coût de la réunification serait nécessairement plus important que prévu, en raison notamment de la faiblesse des investissements privés dans la partie orientale du pays, rendant nécessaire une réévaluation des interventions publiques à l'est de l'Allemagne. Un déficit budgétaire allemand de l'ordre de 3,5% du P.N.B. total serait donc, selon **M. Christian de Boissieu**, à envisager, ainsi d'ailleurs que des tensions sur les taux d'intérêts et un regain de vigilance de la politique monétaire allemande.

S'agissant du risque de polarisation économique entre les deux régions de l'Allemagne, **M. Christian de Boissieu** a souligné le rôle de l'évolution des salaires réels dans la partie orientale du pays. Un rattrapage trop rapide de l'Allemagne de l'Ouest sur le plan salarial aurait, selon lui, pour conséquence de creuser l'écart économique entre l'Allemagne orientale et l'Allemagne occidentale.

Abordant ensuite les conséquences de l'unification allemande sur l'économie européenne, **M. Christian de Boissieu** a estimé que l'Allemagne devrait jouer un rôle moteur sur la croissance économique de l'Europe, ce qui ne pourrait, selon lui, que bénéficier, à terme, à la France.

En ce qui concerne le rôle international du deutschmark, **M. Christian de Boissieu** a évoqué un accroissement probable de la place du deutschmark dans les réserves de change des banques centrales, ainsi que dans les transactions commerciales en Europe. En revanche, les besoins de financement aigus auxquels se heurte déjà l'économie allemande pourraient, selon **M. Christian de Boissieu**, être à l'origine d'une réduction de la part de l'épargne allemande dans le financement de l'économie mondiale.

Quant à l'effet de l'unification allemande sur la construction européenne et, plus particulièrement, sur l'union économique et monétaire, **M. Christian de Boissieu** a envisagé la possibilité d'une désolidarisation

de l'Allemagne par rapport aux conceptions défendues par la France et par la Commission de Bruxelles, en raison notamment des réticences de la Bundesbank.

M. Christian de Boissieu a ensuite répondu aux interventions de **MM. Christian de La Malène, Michel d'Aillières, Louis Jung, Jean Lecanuet, président, et Claude Mont.**

MM. Christian de La Malène et Michel d'Aillières s'étant interrogés sur la réalité d'une éventuelle tentation de l'Allemagne à se désolidariser de l'Europe communautaire, **M. Christian de Boissieu** n'a pas exclu que la participation de l'Allemagne à la construction communautaire fût subordonnée à la définition de règles strictes en matière de coordination des politiques fiscales et budgétaires des Douze. Il a, par ailleurs, estimé que la réalisation de l'union économique et monétaire pourrait permettre un rééquilibrage de l'asymétrie traditionnelle entre la France et l'Allemagne au sein de la Communauté. Avec **M. Claude Mont, M. Christian de Boissieu** a également rappelé l'attitude des différents membres de la C.E.E. à l'égard de l'union économique et monétaire, et a évoqué les éventuelles réticences que pourrait susciter un tel abandon de souveraineté.

En réponse à une question de **MM. Louis Jung et Jean Lecanuet** relative à l'arbitrage, selon eux inévitable, entre l'aide au développement du tiers monde et le soutien financier aux réformes est-européennes, **M. Christian de Boissieu** a souligné la nécessité de faire évoluer le rôle de la Banque européenne d'investissements vers le monde en développement. Il a, d'autre part, posé le problème du rôle joué par l'Allemagne au sein du groupe de la Banque mondiale, dans une perspective d'épargne chère et de besoins de financements accrus en Allemagne orientale.

M. Alain Minc, vice-président directeur général des Compagnies européennes réunies (CERUS), est

ensuite intervenu sur "l'Allemagne et les futurs équilibres européens".

Dans son propos liminaire, **M. Alain Minc** a souligné que le monde sortait d'une ère de simplicité où les équilibres économiques, politiques et stratégiques se superposaient pour entrer dans une époque de complexité où ces différents équilibres se dissociaient.

Sur le plan économique, l'Allemagne sera, à terme, en Europe, la seule économie de rang mondial. Dans ces conditions, elle risque de ne voir dans la Communauté qu'une zone de libre échange renforcée et non un espace économique intégré et unique.

Sur le plan politique, **M. Alain Minc** a d'abord estimé que le problème de la "grande Europe" se posait dès à présent, le chancelier Kohl ayant fait part de la nécessité de construire des Etats-Unis d'Europe rassemblant tous les pays du continent. Or une Europe élargie à 24 Etats ne sera qu'une sorte de "confédération européenne", de "société des nations européennes" sans réelle intégration. **M. Alain Minc** a par ailleurs souligné que l'Europe risquait d'être le théâtre de troubles graves provoqués notamment par un regain des nationalismes ainsi que des tensions entre Etats, par exemple dans les Balkans. Il a indiqué que, dans cette perspective, les pays européens devraient mettre en place une structure de maintien de l'ordre. Enfin, **M. Alain Minc** a insisté sur l'hétérogénéité de l'Europe et l'existence en son sein d'espaces fort dissemblables : Europe du Sud et Europe orientale entre lesquels des flux migratoires considérables allaient se développer.

Dans le domaine stratégique, **M. Alain Minc** a insisté sur les risques que l'évolution incertaine de l'U.R.S.S. font courir à la sécurité de l'Europe en général et de l'Allemagne en particulier.

Il a regretté que parmi les quatre solutions envisageables en la matière : garantie américaine, extension du "parapluie" nucléaire français au territoire

allemand, mise en place d'une défense allemande autonome disposant de l'armement nucléaire, politique de bon voisinage avec l'Union soviétique, la dernière, insuffisante et par nature instable, semble devoir l'emporter. Il a estimé que les grandes puissances, si elles veulent assurer la sécurité du continent, devraient se résoudre soit à la création d'une défense européenne, soit à la mise sur pied d'une défense autonome de l'Allemagne.

Après avoir considéré qu'une volonté politique était indispensable pour résoudre le problème de la sécurité allemande, **M. Alain Minc** a jugé que la construction européenne telle qu'elle avait été conçue jusqu'à présent était insuffisante pour faire face aux bouleversements des équilibres européens.

A l'issue de l'intervention de **M. Alain Minc**, le **président Jean Lecanuet** a regretté que la France n'ait pas offert de garantie nucléaire à l'Allemagne. Il a indiqué qu'il lui semblait irréaliste de penser que, dans ces conditions, l'Allemagne puisse se priver durablement de l'arme atomique.

M. Thierry de Montbrial, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI) a ensuite abordé les différents aspects de la problématique de la réunification allemande.

M. Thierry de Montbrial a tout d'abord souligné le fait que l'unification de l'Allemagne s'était déroulée d'une façon exemplaire.

Il a rappelé que, sur le plan politique, elle avait soulevé trois problèmes aujourd'hui résolus mais qui pourraient à l'avenir se poser à nouveau : reconnaissance de la frontière Oder-Neisse, attitude de l'Allemagne à l'égard des armements nucléaires, évolution des relations germano-soviétiques.

M. Thierry de Montbrial a ensuite traité de la construction européenne dont il a rappelé l'importance. Il a estimé que la Communauté ne pouvait rester limitée à 12 Etats mais qu'elle ne pouvait pas non plus procéder

précipitamment à son élargissement sans courir le risque de se "diluer". Il a indiqué que de nombreuses demandes d'adhésion ne manqueraient pas, à terme, d'être déposées. Il a jugé que la Communauté devait clairement affirmer sa vocation à rassembler tous les Etats de "l'Europe historique" tout en subordonnant toute nouvelle adhésion à des critères économiques et politiques précis.

M. Thierry de Montbrial a alors évoqué le rôle essentiel de l'Allemagne d'une part, des relations franco-allemandes, d'autre part, dans l'évolution de la Communauté. Le Gouvernement allemand devra jouer au maximum la carte de l'Europe communautaire en liaison étroite avec ses partenaires parmi lesquels, au premier chef, la France. Notre pays, lui, doit rapidement faire des propositions significatives concernant la sécurité franco-allemande : la constitution de grandes unités mixtes (divisions ou corps d'armées) très mobiles et stationnées sur les territoires français et allemand, serait très souhaitable.

Enfin, **M. Thierry de Montbrial** a abordé les aspects économiques de la réunification. Il a estimé que si, à court terme, l'Allemagne ne représentait pas un risque, à plus long terme, elle pourrait bénéficier de flux migratoires compensant la faiblesse de son taux de natalité. La France de son côté doit améliorer son système de formation professionnelle si elle veut attirer des migrants susceptibles de fournir une main-d'oeuvre qualifiée à son économie.

En conclusion, **M. Thierry de Montbrial** a jugé indispensable, d'une part, de préserver et d'adapter aux temps présents, la notion d'intégration, fruit de la construction communautaire, d'autre part, de développer les relations franco-allemandes.

A l'issue de l'exposé de **M. Thierry de Montbrial** sont intervenus **MM. Jean-Pierre Bayle, Louis Jung, Paul Alduy, Xavier de Villepin, Michel d'Aillières, André Bettencourt et André Bohl.**

M. Jean-Pierre Bayle a affirmé ne pas partager le sentiment d'"europessimisme" qui s'était manifesté lors de la crise du Golfe. Il a estimé que la Communauté avait fait tout ce qu'institutionnellement il lui était possible de faire. Il a exprimé son accord avec **M. Thierry de Montbrial** pour la constitution de grandes unités franco-allemandes mais s'est interrogé sur la possibilité d'y parvenir dans le contexte d'un retrait de nos troupes d'Allemagne.

M. Louis Jung s'est inquiété du danger représenté par les flux migratoires entre pays européens.

M. Paul Alduy a regretté que les responsables gouvernementaux ne s'intéressent pas à l'Europe du Sud, riche de promesses économiques et qui s'organise par ailleurs sur le plan régional.

M. Xavier de Villepin s'est étonné de la décision prise par le président de la République de retirer nos troupes d'Allemagne alors même que les Allemands souhaitaient notre présence. Il a regretté que disparaisse ainsi un facteur d'intégration entre la France et l'Allemagne. Il a considéré que l'abandon de la composante terrestre de nos forces nucléaires serait une erreur préjudiciable à la constitution d'une défense européenne.

M. André Bettencourt s'est demandé si l'opinion publique française serait plus favorable au stationnement de troupes allemandes en France qu'elle ne l'avait été à la présence de forces américaines.

M. André Bohl a estimé que la population allemande n'aurait pas aisément admis la "nucléarisation" de ses forces armées.

En réponse à ces interventions, **M. Alain Minc** a jugé que l'insuffisante présence de l'Europe des Douze sur la scène internationale lors de la crise du golfe était surtout imputable à la présidence de la Communauté. Il a indiqué que, dans les prochaines années, les flux migratoires infra-européens seraient très importants. Il est tombé d'accord avec **M. Paul Alduy** sur l'absence d'une politique à l'égard de l'Europe du Sud. **M. Thierry de**

Montbrial a rejoint **M. Xavier de Villepin** pour regretter l'abandon des moyens nucléaires sol-sol. Revenant sur la question de l'immigration, il a estimé que la France devrait améliorer sa formation professionnelle afin d'attirer les meilleurs éléments, et, au-delà des querelles passionnelles, se résoudre à se doter d'une véritable politique en la matière. Enfin, **M. Henri Ménudier** a précisé que seule une minorité de la population allemande était favorable à la dénucléarisation. Il a aussi regretté le retrait unilatéral des forces françaises d'Allemagne.

S. Exc. M. Franz Pfeffer, ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne, a mis en avant le caractère pacifique qui avait présidé à l'unification de l'Allemagne. Il a exprimé la gratitude des autorités allemandes à l'égard des alliés occidentaux qui, pendant les 40 années passées, ont fait la preuve de leur fermeté dans le soutien à la R.F.A. et avaient témoigné d'un grand esprit d'ouverture au cours des négociations "4+2".

M. Franz Pfeffer a également fait état de la gratitude de l'Allemagne à l'égard du président Gorbatchev et de la Hongrie qui, la première, avait ouvert le "rideau de fer" aux citoyens d'Allemagne orientale. Il a de même cité la Pologne qui ayant, la première, entrepris une politique de libéralisation dans un pays d'Europe centrale, a joué un rôle important dans le processus ayant conduit à l'unification allemande.

Evoquant la position de la France, **M. Franz Pfeffer** a souligné la sympathie que les Français portaient au processus d'unification, tel qu'on pouvait l'observer dans les différents sondages d'opinion.

M. Franz Pfeffer a récusé l'argument selon lequel la France aurait souhaité freiner le processus d'unification. Le souci du président Mitterrand a, tout au contraire, été d'éviter qu'un trop important bouleversement en Europe risquât notamment de fragiliser les évolutions libérales en Europe centrale comme en URSS.

Pour **M. Franz Pfeffer**, les quarante années passées n'ont pas été celles d'un "équilibre confortable". Au contraire, les Allemands ont vécu avec difficulté la présence de forces soviétiques sur leur territoire.

M. Franz Pfeffer a estimé naturel l'établissement d'un plafond pour les effectifs de l'armée allemande dans la mesure où son pays se trouve désormais face à un glacis qui tend à se dissoudre. Il a ajouté que, selon lui, les conditions de la sécurité en Europe sont assurées.

S'agissant de l'attitude de la R.F.A. à l'égard de la C.E.E., **S. Exc. M. Franz Pfeffer** a précisé que l'axe de la politique étrangère allemande sera inchangé. Son pays demeurera un partenaire fidèle et durablement intégré au sein de la Communauté et de l'Alliance atlantique.

Evoquant les questions de politique étrangère et de sécurité, **S. Exc. M. Franz Pfeffer** a estimé nécessaire de renforcer l'homogénéité des actions européennes et s'est félicité de la coordination intervenue à l'occasion de la crise du Golfe.

M. Franz Pfeffer a précisé que le maintien de la présence de troupes françaises, même quelque peu réduites, sur le territoire allemand est souhaité par le chancelier Kohl, même si cette présence doit se faire dans le cadre de modalités nouvelles.

Pour **S. Exc. M. Franz Pfeffer**, le 3 octobre 1990 constitue l'extension à l'Allemagne unifiée du traité d'amitié franco-allemand de 1963.

S. Exc. M. Franz Pfeffer a estimé nécessaire le maintien de l'équilibre entre l'Allemagne et la France comme moteur de la construction européenne. Il convient également de rassurer les Français sur les risques d'une excessive puissance économique allemande. Pour l'ambassadeur d'Allemagne, la France dispose de nombreux atouts et l'intérêt de l'Allemagne est celui d'une France forte. Il a précisé que le développement économique de l'ancienne R.D.A. n'était pas le monopole de l'ex-R.F.A.

et invité les entreprises françaises à investir en Allemagne.

En conclusion de son propos, **S. Exc. M. Franz Pfeffer** a considéré qu'il convenait de transformer l'énergie de l'unification allemande en une synergie franco-allemande en vue de la construction européenne. A cet égard, il a précisé que le risque de dilution de la Communauté dans une "grande Europe" serait funeste et que celle-ci n'aurait jamais la densité qui existe au sein de la Communauté européenne.

Au cours d'une seconde réunion qui s'est tenue l'après-midi sous la présidence de M. Jean Lecanuet, président, la commission a d'abord procédé à la désignation de **M. Bernard Guyomard** comme rapporteur sur le **projet de loi n° 14 (1990-1991) autorisant l'approbation d'une convention contre le dopage.**

La commission a ensuite entendu **M. Xavier de Villepin** qui a présenté les grandes lignes du **rapport de M. Jacques Golliet** sur le **projet de loi n° 362 (1989-1990) autorisant l'approbation d'une convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada.**

M. Xavier de Villepin a précisé d'emblée que l'économie générale de la convention était relativement classique. Elle tient cependant compte des spécificités du système pénal du Canada, Etat de common law. En effet, ce système est notamment marqué par l'absence de juge d'instruction, les enquêtes et instructions relevant des services de police ; par l'inexistence de la notion de commission rogatoire ; par l'impossibilité pour les autorités canadiennes de citer à comparaître une personne demeurant à l'étranger susceptible d'être jugée au Canada pour des faits commis au Canada.

M. Xavier de Villepin a ensuite présenté les stipulations, dans l'ensemble classiques, de la convention avant d'analyser le contexte dans lequel elle intervient, à

savoir un développement des relations tant économiques que politiques entre la France et le Canada.

A l'issue de l'exposé de **M. Xavier de Villepin**, la commission a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

M. Xavier de Villepin a ensuite présenté les grandes lignes de son rapport sur le **projet de loi n° 466 (1989-1990) autorisant l'approbation de la convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (ensemble six annexes).**

MM. Michel Crucis et Xavier de Villepin ont évoqué à cette occasion les modalités internationales du contrôle du transfert des déchets nucléaires.

A l'invitation du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi.

Puis la commission a procédé à l'examen du **rapport de M. Michel Crucis sur le projet de loi n° 467 (1989-1990) autorisant l'approbation par la France du protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.**

Après avoir brièvement rappelé les principales dispositions de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, **M. Michel Crucis** a souligné que le protocole additionnel devait surtout permettre un renforcement de l'entraide judiciaire entre pays européens en matière de délinquance financière et fiscale. **M. Michel Crucis** a ensuite analysé les stipulations du protocole qui :

- étend le champ d'application de la convention aux infractions fiscales ;
- met en place une entraide concernant l'exécution des peines et mesures analogues ;
- prévoit la communication de renseignements relatifs au casier judiciaire.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi.

M. Michel Crucis a ensuite présenté simultanément les deux rapports sur les **projets de loi n°16 (1990-1991) autorisant l'approbation d'une convention d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République démocratique de Madagascar et n° 17 (1990-1991) autorisant l'approbation d'une convention d'assistance administrative mutuelle en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc.**

M. Michel Crucis a tout d'abord remarqué que ces deux conventions s'inscrivent dans la rénovation actuelle du réseau des accords de coopération douanière conclus par la France, notant que ces révisions ont été rendues nécessaires par la sophistication croissante des moyens de fraude douanière, par la modernisation des instruments d'investigation mis à disposition des administrations des douanes, et, enfin, par la nécessité d'adapter les conventions douanières à l'enjeu que constitue aujourd'hui le trafic des stupéfiants.

Les conventions franco-marocaine et franco-malgache visent, ainsi que l'a précisé **M. Michel Crucis**, la prévention, la recherche et la répression des infractions aux législations douanières des parties. Il a, par ailleurs, indiqué que certaines clauses encouragent la coopération entre les administrations douanières -et, notamment, les échanges de renseignements-, et qu'aucun des deux accords franco-malgache et franco-marocain ne différerait substantiellement des stipulations habituellement retenues par les conventions douanières auxquelles la France est partie.

A l'issue de l'exposé de M. Michel Crucis, la commission a adopté les conclusions favorables du rapporteur et a adopté les projets de loi n° 16 et 17.

M. Michel d'Aillières a rendu compte d'une mission effectuée le 15 octobre auprès de deux établissements de l'Aérospatiale, la division hélicoptères à Marignane et la division engins à Bourges. MM. Jean-Pierre Bayle, Jean-Paul Chambriard, Franz Duboscq, Jacques Genton, André Jarrot, Christian de La Malène, André Rouvière, Xavier de Villepin et lui-même ont participé à cette visite d'information que M. Michel d'Aillières a qualifiée de très fructueuse.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 17 octobre 1990 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. La commission a tout d'abord procédé à l'examen du **projet de loi n° 19 (1990-1991)**, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, **modifiant les dispositions du code de la sécurité sociale relatives aux conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale et à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale et portant dispositions transitoires**, sur le rapport de **M. Bernard Seillier, rapporteur.**

M. Bernard Seillier, rapporteur, a commencé par souligner combien ce projet de loi était révélateur de la difficulté d'entreprendre une réforme de la sécurité sociale et de l'embarras du Gouvernement et des organisations professionnelles sur cette question. Il a rappelé à ce propos les opinions divergentes des organisations syndicales sur l'opportunité de maintenir ou de supprimer le principe de l'élection des administrateurs, ainsi que l'absence de conclusions de la mission de concertation confiée à **M. Jean-Jacques Dupeyroux** sur l'avenir du régime général de sécurité sociale.

En raison de cette situation figée, le Gouvernement, avec l'accord de la plupart des organisations professionnelles, a déposé le présent projet de loi qui vise essentiellement à renouveler, à titre transitoire et pour trois ans, sur désignation de l'ensemble des organisations professionnelles, les membres des conseils d'administration des différents organismes de sécurité

sociale, dont le mandat avait déjà été prorogé d'un an par la loi n° 89-474 du 10 juillet 1989 portant dispositions relatives à la sécurité sociale et à la formation continue des personnels hospitaliers. La répartition des sièges devrait se faire sur la base des élections de 1983.

Le rapporteur a ajouté que le projet de loi contenait également des dispositions permanentes relatives à l'assiduité des administrateurs, au renforcement des pouvoirs de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (A.C.O.S.S.) sur les unions de recouvrement et à l'élection de son président.

En conclusion, **M. Bernard Seillier, rapporteur**, a indiqué que ce texte ayant un caractère transitoire dans l'attente du résultat des négociations sur le statut des administrateurs et -implicitement- du débat sur la contribution sociale généralisée, il ne proposait pas d'amendement sur le fond, se limitant à quelques amendements portant sur le fonctionnement des conseils d'administration.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé, **M. Marc Boeuf** s'est déclaré d'accord avec les conclusions du rapporteur, mais a souligné le caractère préjudiciable d'une trop longue durée du régime transitoire.

M. Paul Souffrin a rappelé son attachement au système de l'élection et a regretté le caractère plus centralisateur que démocratique du projet de loi. Pour **M. Charles Descours**, en revanche, ce texte ne paraît pas changer l'actuel équilibre des pouvoirs au sein des organismes de sécurité sociale.

M. Louis Souvet s'étant étonné de la non-application des dispositions relatives à l'élection des administrateurs votées en 1982, le rapporteur a indiqué que le projet de loi se situait dans un contexte doublement incertain : incertitude d'abord sur la décision des organisations syndicales quant au maintien du principe de l'élection, ce qui justifiait de ne pas entamer une procédure d'élections lourde et onéreuse tant qu'un accord ne serait

pas trouvé ; incertitude ensuite sur l'éventuelle évolution des régimes de sécurité sociale vers une certaine étatisation, évolution qui pourrait apparaître au cours du débat sur la contribution sociale généralisée. Pour le rapporteur toutefois, le projet de loi, bien que destiné à prendre acte de cette situation d'attente, semble discrètement privilégier la thèse de la centralisation de la gestion du régime de sécurité sociale.

M. Jean Chérioux s'est alors interrogé sur l'opportunité de manifester les inquiétudes du Sénat sur cette question, éventuellement sous forme d'amendements.

Après les interventions de **Mme Hélène Missoffe** qui a souhaité disposer d'informations sur le fonctionnement des conseils d'administration et la gestion des caisses, ainsi que de **MM. Guy Robert, Henri Belcour, Bernard Seillier, rapporteur, Jean-Pierre Fourcade, président, Jean Chérioux et Jean Madelain** sur la représentativité contestable d'administrateurs désignés en fonction du résultat d'élections tenues sept ans auparavant, et la difficulté d'y substituer un autre mode de désignation, le débat a essentiellement porté sur les réticences suscitées par ce régime transitoire.

C'est ainsi que **MM. Charles Descours, Jean Chérioux, Louis Souvet et Jean-Pierre Fourcade, président**, ont craint que le texte, à la fois dans ses dispositions relatives aux renforcements des pouvoirs de l'A.C.O.S.S. et dans l'instauration d'un régime transitoire de désignation des administrateurs, ne constitue un précédent allant dans le sens de l'étatisation.

Le rapporteur a alors rappelé d'une part, que le renforcement des pouvoirs de l'A.C.O.S.S. visait à améliorer la gestion du recouvrement et, à ce titre, ne pouvait guère être contesté, d'autre part que le régime transitoire était proposé avec l'accord de la plupart des organisations syndicales.

Aussi la commission, sur proposition de son président et après intervention de **MM. Louis Souvet, Guy Penne et Marc Boeuf**, pour bien marquer son souci d'éviter que le texte ne préjuge de l'avenir et ne constitue un précédent allant dans le sens de l'étatisation, a souhaité que soit adopté un amendement insistant sur le caractère transitoire du mode de renouvellement des administrateurs.

La commission a alors abordé **l'examen des articles du projet de loi** et des amendements proposés par son rapporteur.

Elle a adopté sans modification l'article premier relatif à la déchéance du mandat d'administrateur en cas d'absences répétées sans motif légitime.

La commission a ensuite adopté deux amendements présentés par son rapporteur afin d'insérer deux articles additionnels tendant, l'un à désigner dans les conseils d'administration des organismes nationaux et des URSSAF autant de suppléants que de titulaires, l'autre à organiser, dans certains cas, la suppléance du président du conseil d'administration.

Après un débat sur l'opportunité d'apporter d'autres modifications aux règles de fonctionnement des conseils d'administration des organismes de sécurité sociale, au cours duquel sont intervenus **MM. Guy Robert, Marc Boeuf, Jean Madelain, Louis Souvet, Guy Penne, Bernard Seillier, rapporteur, Jean Chérioux, Jean-Pierre Fourcade, président et Charles Descours**, la commission a préféré ne pas insérer de dispositions à caractère définitif dans un texte renfermant essentiellement des dispositions provisoires.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 2 relatif à l'extension des pouvoirs de l'A.C.O.S.S. et l'article 3 relatif à l'élection du président de cet organisme.

A l'article 4, relatif aux modalités de renouvellement des administrateurs des organismes de sécurité sociale, la commission a adopté un amendement tendant à préciser le

caractère transitoire des modalités du renouvellement des administrateurs.

Puis, sous réserve de ces observations, la commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

La commission a ensuite examiné en deuxième lecture la **proposition de loi n° 20 (1990-1991)** adoptée avec modification par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, **relative au conseiller du salarié.**

M. Louis Souvet, rapporteur, a souligné qu'un délai extrêmement bref avait séparé la première lecture au Sénat de la deuxième lecture à l'Assemblée nationale, si bien que cette dernière a statué sans avoir pu prendre connaissance de l'intégralité des débats au Sénat.

Ainsi, la position adoptée par le Sénat a été caricaturée et aucune de ses trois préoccupations n'a été retenue, qu'il s'agisse de la définition plus précise du rôle de l'intervenant extérieur, de la non-application du statut d'assistant dans les petites entreprises de moins de cinquante salariés ou du contenu même de ce statut, que le Sénat avait souhaité adapter à la nature et l'importance des fonctions exercées.

Seuls deux amendements du Sénat ont été acceptés par l'Assemblée nationale, le premier sur l'incompatibilité entre la fonction d'assistant et celle de conseiller prud'homme, le second sur l'application au licenciement des cadres du mécanisme permettant d'imputer le report de l'entretien préalable sur le délai de licenciement.

En conclusion, le rapporteur a proposé à la commission de reprendre les amendements qu'elle avait adoptés lors de la première lecture.

M. Marc Boeuf a estimé que les positions du Sénat étaient très éloignées de celles de l'Assemblée nationale et que dans ces conditions, il était normal que cette dernière ait repris son texte de première lecture.

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

A l'article 2, elle a substitué le terme d'assistant, actuellement utilisé et plus conforme à la nature des fonctions exercées, à celui de conseiller. **M. Louis Souvet, rapporteur**, a souligné que l'usage du titre de conseiller risquait d'entraîner, dans l'esprit du public, une confusion sur l'étendue de la mission d'assistance, qui se limite à l'entretien préalable, et sur la compétence de la personne, qui ne saurait être comparée à celle d'un conseil juridique qualifié, ces derniers bénéficiant d'ailleurs d'une protection rigoureuse de leur titre dans le cadre du projet de loi relatif aux professions juridiques et judiciaires.

Elle a adopté un amendement précisant que l'entreprise dans laquelle travaille éventuellement l'assistant serait mentionnée dans les renseignements figurant sur la liste et prévoyant une incompatibilité entre les fonctions d'assistant et celles de défenseur prud'homal, afin que la même personne ne puisse intervenir en double qualité d'avocat et de témoin devant la juridiction prud'homale.

Enfin, elle a complété l'article 2 afin de permettre à l'employeur de récuser un assistant au cas où celui-ci exercerait dans une entreprise concurrente ou aurait eu avec lui un litige d'ordre personnel.

La commission a adopté l'article 2 bis sans modification.

Elle a adopté un amendement de suppression de l'article 3 afin d'appliquer aux infractions concernant la procédure d'assistance, les sanctions de droit commun prévues en matière de licenciement irrégulier.

Elle a adopté un amendement de coordination à l'article 4.

A l'article 5, elle a adopté un amendement réservant les crédits d'heures aux assistants employés dans les entreprises de plus de 50 salariés.

Elle a adopté un amendement de conséquence à l'article 6.

A l'article 7, elle a adopté un amendement de conséquence et a supprimé la nécessité de l'accord de l'inspection du travail pour le licenciement d'un assistant.

A l'article 8, elle a rétabli une disposition de droit commun permettant à l'employeur, avec l'accord du comité d'entreprise ou des délégués du personnel, de refuser un congé de formation lorsque l'absence risque de porter préjudice à l'entreprise.

Elle a adopté un amendement de coordination à l'article 9.

A l'article 10, elle a adopté un amendement supprimant les peines d'emprisonnement prévues à l'encontre des employeurs en cas de délit d'entrave.

Elle a adopté un amendement de coordination modifiant l'intitulé de la proposition de loi.

Elle a enfin adopté l'ensemble du texte ainsi amendé.

Puis elle a procédé à la désignation des candidats titulaires et suppléants appelés à faire partie de la **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi relatif à la lutte contre le tabagisme et à la lutte contre l'alcoolisme**.

Ont été désignés candidats titulaires : **MM. Jean-Pierre Fourcade, Charles Descours, Jean Delaneau, Alain Pluchet, Jean Madelain, Guy Penne, Paul Souffrin**, et comme candidats suppléants : **MM. Bernard Seillier, Jean Chérioux, Jacques Bimbenet, François Delga, Jacques Machet, Franck Sérusclat et Mme Marie-Claude Beaudeau**.

Enfin, le président **Jean-Pierre Fourcade**, a donné communication du **compte rendu de la mission effectuée au Japon du 11 au 19 septembre dernier**, sur les régimes d'assurance maladie et vieillesse.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE
DE PROPOSER UN TEXTE SUR LE PROJET
DE LOI MODIFIANT L'ORDONNANCE DU
21 OCTOBRE 1986 RELATIVE A
L'INTERESSEMENT ET A LA
PARTICIPATION DES SALAIRES AUX
RESULTATS DE L'ENTREPRISE ET A
L'ACTIONNARIAT DES SALAIRES ET
INTRODUISANT DANS LE CODE DU
TRAVAIL LES DISPOSITIONS DE CETTE
ORDONNANCE RELATIVE A
L'INTERESSEMENT ET A LA
PARTICIPATION**

Lundi 15 octobre 1990 - résidence de M. François Delga, président d'âge - La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau. Elle a élu :

- M. Jean-Pierre Fourcade, sénateur, président ;**
- M. Jean-Michel Belorgey, député, vice-président ;**
- M. Jean Chérioux, puis, après la démission de celui-ci, M. François Delga, rapporteur pour le Sénat ;**
- M. Alfred Recours, rapporteur pour l'Assemblée nationale.**

Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission mixte paritaire a ensuite abordé l'examen du texte voté le 25 juin 1990 par le Sénat, et rejeté par l'Assemblée nationale le 4 octobre dernier.

M. Jean Chérioux a d'abord indiqué que le Sénat partageait le souci du Gouvernement de limiter les abus

constatés et a rappelé le contenu des amendements adoptés par le Sénat en première lecture.

M. Alfred Recours a présenté les amendements qui avaient été proposés à l'Assemblée nationale par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, visant à éviter les abus sans porter atteinte au développement de l'intéressement. Désireux de parvenir à un accord en commission mixte paritaire, il a souligné que certains articles du texte pourraient éventuellement faire l'objet d'un compromis tels ceux concernant le montant des taux des primes d'intéressement par rapport à la masse salariale ou la codification.

M. Jean Chérioux a mis en doute la possibilité de parvenir à un accord en relevant que l'un des aspects essentiels du projet de loi concerne le préalable d'un accord salarial pour que l'entreprise bénéficie d'un taux d'intéressement majoré et qu'une telle disposition irait au-delà de l'obligation de négociation annuelle sur les salaires prévue par l'une des lois Auroux. Quant à la codification, il a considéré que la participation ne relevait pas seulement du droit du travail et devait faire l'objet d'un code spécifique.

M. Jean-Pierre Delalande a exprimé son accord avec le texte voté par le Sénat. Il a noté le faible nombre d'abus constatés (environ 0,9 %) et contesté la réintroduction du préalable d'un accord salarial alors même que celui-ci a constitué la principale cause de l'échec du système issu de l'ordonnance de 1959. En outre la fixation du taux ne va pas dans le sens de la responsabilisation des partenaires sociaux.

M. Georges Chavanes a estimé que le projet était utile pour mettre fin à certains abus incontestables et a proposé que la durée d'antériorité requise pour l'accord de salaires soit réduite de trois ans à deux ans, que les critères de répartition autorisés soient élargis à la qualification et à l'ancienneté et que le système de plafonnement prévoie trois seuils : un premier de 10 % pour toutes les entreprises ; un second pour les entreprises

qui appliquent un accord de salaires d'entreprise ou de branche datant de moins de trois ans ou bénéficiant d'une autorisation ministérielle et un troisième de 20 % lorsque les sommes distribuées sont affectées à un plan d'épargne d'entreprise.

M. Alain Vidalies a rappelé que l'une des dispositions essentielles du projet était l'extension de la participation aux entreprises de plus de 50 salariés, ce qui traduit bien la volonté du Gouvernement en la matière, puis il a rappelé que l'ordonnance de 1959 du Général de Gaulle prévoyait une procédure administrative très lourde et considéré que l'engouement des chefs d'entreprise pour l'intéressement, depuis 1986, était surtout lié à la découverte des avantages fiscaux et aux exonérations de cotisations sociales.

M. Guy Penne a souligné son plein accord avec M. Alain Vidalies et a souhaité que la commission mixte paritaire aboutisse à un texte de compromis.

M. Jean Chérioux a réitéré son refus d'un système de taux différenciés en estimant que le taux de droit commun, c'est-à-dire 10 %, deviendrait l'équivalent d'un treizième mois de salaire, ce qui a contribué à une sorte d'"intéressement-croupion".

MM. les présidents Jean-Michel Belorgey et Jean-Pierre Fourcade ont constaté les principaux points de divergence, et souhaité aborder l'examen des articles pour mesurer les chances de parvenir à l'élaboration d'un texte commun.

Avant l'article premier A, la commission mixte paritaire a adopté un amendement de **M. Alfred Recours**, précisant que pour ouvrir droit aux exonérations, un accord d'intéressement doit être signé par une entreprise satisfaisant aux obligations lui incombant en matière de représentation du personnel.

La commission mixte paritaire a adopté ensuite l'article premier A (préambule des accords d'intéressement) dans le texte du Sénat.

A l'article premier (encadrement des accords d'intéressement), la commission mixte paritaire a adopté, sur proposition de **M. Georges Chavanes**, un amendement élargissant les critères de répartition de l'intéressement à la qualification ou à l'ancienneté et, sur proposition de **M. Alfred Recours**, un amendement indiquant que les périodes d'absence liées aux congés de maternité, aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, seront assimilées à des périodes de présence.

Elle a ensuite adopté un amendement abaissant le taux global de 20 % adopté par le Sénat à 10 %, celui-ci étant toutefois porté à 15 % pour les entreprises qui appliquent un accord de salaires d'entreprise ou de branche datant de moins de trois ans au moment de la conclusion du renouvellement de l'accord d'intéressement. A l'initiative de **M. Georges Chavanes**, un amendement a été adopté tendant à permettre également l'application du taux de 15 % aux accords agréés à cet effet par le ministre chargé du travail.

Puis elle a adopté un amendement écartant l'application de tout plafond dans le cas où les sommes distribuées au-delà de 15 % seraient affectées à un plan d'épargne d'entreprise ainsi qu'un alinéa précisant les modalités de calcul des taux dans les entreprises ou les sociétés composées de plusieurs établissements.

Elle a également adopté un amendement de **M. Alfred Recours** plafonnant le montant individuel de l'intéressement à la moitié du montant du plafond annuel moyen, retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale.

Enfin, elle a adopté le dernier alinéa de l'article premier du texte adopté par le Sénat précisant que les accords doivent être déposés à la direction départementale du travail et de l'emploi et qu'à compter du prochain exercice, les accords doivent avoir été conclus dans les six premiers mois suivant la date de prise d'effet.

L'article premier ainsi modifié a été adopté.

A l'issue du vote **M. Jean Chérioux** a annoncé sa démission de rapporteur et **M. François Delga** a été désigné pour le remplacer.

Après l'article premier, la commission mixte paritaire a rejeté un amendement de **M. Alfred Recours** renforçant le rôle de contrôle des Directions départementales du travail et de l'emploi sur la conformité des accords d'intéressement à la législation en vigueur.

A l'article 2 (possibilité de moduler les critères et les modalités de répartition des produits de l'intéressement), sur proposition de **M. Alfred Recours**, la commission mixte paritaire a adopté un texte réservant aux entreprises faisant application d'un accord de salaires d'entreprise de moins de trois ans ou ayant un accord d'intéressement conclu dans le cadre d'une convention ou d'un accord collectif de travail, la possibilité de moduler les critères et les modalités de calcul de l'intéressement.

Les articles 3 (entreprises assujetties au régime obligatoire de la participation des salariés aux résultats de l'entreprise), 4 (modalités de répartition de la réserve spéciale de participation) et 5 (entrée en vigueur), ont été adoptés dans le texte du Sénat.

Après l'article 5, la commission mixte paritaire a adopté un amendement de **M. Alfred Recours** relatif aux dividendes des actions attribuées aux salariés des sociétés anonymes à participation ouvrière, désormais soumis aux dispositions du chapitre premier de l'ordonnance de 1986.

Les articles 6 (codification) et 7 (rapport et cumul sur l'intéressement) ont été adoptés dans le texte du Sénat.

La commission mixte paritaire, sur proposition du **président Jean-Michel Belorgey**, a adopté, enfin, un amendement de conséquence supprimant la mention de la codification.

Après que **M. Alain Vidalies** eut exprimé sa satisfaction d'être parvenu à un accord, et que **M. Jean**

Chérioux eut dénoncé un nouveau régime d'intéressement au rabais, la commission mixte paritaire a adopté par sept voix contre trois et deux abstentions l'ensemble du texte ainsi élaboré.

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

Mercredi 17 octobre 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, de M. Jean Clouet, vice-président, puis de M. Christian Poncelet, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'aménagement du territoire (Budget de l'industrie et de l'aménagement du territoire - II - Aménagement du territoire) pour 1991, sur le rapport de M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial.

M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que le budget de l'aménagement du territoire pour 1991 atteignait près de 2,1 milliards de francs, soit une progression de 5 % par rapport au budget voté de 1990. Il a estimé que cette augmentation témoignait d'une remise à niveau des crédits et d'une volonté de relance de la politique d'aménagement du territoire.

Après avoir expliqué que le budget de l'aménagement du territoire était caractérisé, depuis 1988, par des crédits modiques, complétés en loi de finances rectificative, il s'est félicité de la consolidation des crédits inscrits dans le projet de budget. De même, il a souligné l'inscription d'un crédit de 100 millions de francs, destinés à des concours nouveaux aux fonds régionaux d'aide à l'emploi dans les P.M.E.-P.M.I.

En revanche, il s'est inquiété de la diminution des dotations du Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.) et du Fonds interministériel de

développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.), compte tenu notamment du fort taux de consommation de ces crédits au premier semestre 1990.

M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, s'est également interrogé sur l'évolution des autres dépenses de l'Etat concourant à l'aménagement du territoire.

Après avoir relevé que les premiers résultats du recensement général de la population réalisé en avril 1990 reflétaient la non-réussite d'un aménagement réel du territoire, il a décrit quelques unes des mesures récemment prises par le Gouvernement, pour regretter l'absence d'idée directrice d'aménagement de l'espace.

Le rapporteur spécial, a néanmoins noté l'effort fait par le ministre de l'aménagement du territoire et des reconversions pour définir des priorités. Mais il a déploré une certaine multiplication des services et, plus généralement, la modicité et le manque de cohérence des moyens mis en oeuvre pour atteindre ces priorités.

Un large débat s'est alors instauré.

A propos du F.I.D.A.R., **M. Roland du Luart** a observé que le rattrapage des crédits de paiement inscrits dans le projet de budget faisait suite à une baisse de ces mêmes crédits en 1990. Il a regretté l'absence d'une réelle politique d'aménagement du territoire, qu'attestent par exemple les projets d'extension de la Défense et le moindre financement des réseaux d'infrastructure dans l'Ouest de la France.

M. Jean Clouet s'est interrogé sur l'utilité du budget de l'aménagement du territoire. Il a estimé que cette politique devait aujourd'hui être envisagée dans une perspective européenne.

M. Jacques Oudin, tout en se félicitant de l'accroissement des crédits de la prime d'aménagement du territoire, a souligné que cette dotation restait en-deçà du niveau atteint il y a quelques années. Il s'est également interrogé sur la part des actions nouvelles et des simples

reconductions inscrites dans le projet de budget. Il a souhaité obtenir des précisions sur l'effort consenti par la Communauté européenne en faveur de l'aménagement du territoire français ainsi que sur les crédits consacrés à cette politique par les autres Etats membres de la C.E.E. Enfin, il a déploré le ralentissement du rythme de mise en chantier des autoroutes nouvelles.

Après avoir relevé une discordance entre les souhaits émis lors du débat d'orientation budgétaire, tenu au Sénat au mois de juin dernier, et le projet de budget pour l'aménagement du territoire pour 1991, **M. Jacques Valade** a estimé que le problème des centres de décisions régionaux ne faisait pas l'objet d'un traitement adéquat.

M. Henri Goetschy a, pour sa part, estimé qu'on assistait actuellement à un véritable "déménagement du territoire" et qu'il convenait de mieux concilier la croissance économique et le développement harmonieux de l'ensemble des régions françaises. Il s'est par ailleurs interrogé sur les ruptures de charge existant entre les différents moyens de transport collectif.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a souligné qu'une réelle politique d'aménagement du territoire supposait de tenir compte de l'ensemble des dimensions de cet aménagement. Il a observé que l'extension du quartier de la Défense se trouvait en contradiction avec la volonté de rééquilibrage de l'agglomération parisienne vers l'Est. En outre, cette opération a été décidée sans consultation préalable des collectivités locales intéressées et contre l'avis de la ville de Paris, du Conseil général des Hauts-de-Seine et de la majorité du Conseil régional d'Ile-de-France.

M. Christian Poncelet, président, après avoir relevé que les résultats du recensement laissaient apparaître que huit cents cantons ruraux étaient en voie de désertification, s'est interrogé sur le critère d'éligibilité des zones rurales aux crédits des fonds structurels européens. Il s'est également enquis du calendrier de réalisation du T.G.V.-Est. Enfin, il a déploré l'évolution

des crédits du F.I.D.A.R. ainsi que du Fonds d'intervention pour le l'autodéveloppement en montage (F.I.A.M.).

Répondant aux différents intervenants, **M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial**, a regretté que la politique d'aménagement du territoire n'ait guère évolué depuis plusieurs décennies, alors que l'aménagement du territoire doit désormais être inscrit dans une perspective européenne. Il a d'autre part rappelé que les structures ministérielles actuelles conduisaient le Parlement à se prononcer sur les crédits du ministère de l'aménagement du territoire et non pas sur l'ensemble de la politique mise en oeuvre par le Gouvernement dans ce domaine.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de **ne pas adopter les crédits de l'aménagement du territoire (Budget de l'industrie et de l'aménagement du territoire - II - Aménagement du territoire) pour 1991.**

La commission a ensuite procédé à l'examen des **crédits du budget des services du Premier ministre (IV - Plan) pour 1991 sur le rapport de Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial.**

Après avoir rappelé que le rôle et l'influence de la planification dans l'économie française ne pouvaient se mesurer exclusivement à l'aune des dotations budgétaires du plan, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a identifié les principales priorités qui se dégagent de l'examen du projet de budget pour 1991.

Elle a, en premier lieu, présenté les mesures nouvelles destinées à la mise en place des organismes liés à l'évaluation des politiques publiques qui se traduisent par la création d'une action spécifique dotée de 8,1 millions de francs dans le budget du secrétariat d'Etat ; parallèlement à la mise en oeuvre de cette action, le Commissariat général au plan demeurera associé à divers travaux spécifiques d'évaluation relatifs notamment aux contrats de plan Etat-régions.

Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial, a ensuite abordé le développement des activités de réflexion prospective du Commissariat général du plan. Elle a noté à ce sujet l'augmentation prévue pour les crédits affectés aux vacances et aux frais divers (déplacement, interprétariat) résultant des relations nouvelles du Commissariat général au plan avec les pays d'Europe de l'Est.

Sans remettre en cause le bien fondé de cet élargissement du champ de la réflexion prospective, justifié par le caractère stratégique de la planification française, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a toutefois estimé qu'il conviendrait à l'avenir de demeurer attentif quant à une diversification éventuellement excessive des activités.

Elle a enfin regretté la stagnation de la dotation budgétaire du Centre d'études des revenus et des coûts, qui oblige cet organisme à rechercher des compléments de financement pour mener à bien des études dont l'intérêt et la pertinence ont été récemment démontrés.

En conclusion, elle a proposé l'adoption des crédits du budget du Plan pour 1991.

A la suite de cette présentation, **M. Bernard Barbier, président de la délégation du Sénat pour la planification**, a regretté la stagnation des crédits du Plan et s'est inquiété des problèmes de financement auxquels se trouve aujourd'hui confronté le C.E.R.C. en raison de la diminution, en francs constants, du montant de sa dotation budgétaire. Il a par ailleurs souhaité que les membres de la Haute assemblée soient plus précisément informés des missions et des travaux des différents organismes rattachés ou subventionnés par le Commissariat général au plan.

M. Jean Clouet a exprimé son opposition de principe au budget du Plan, le Commissariat général du plan ne représentant plus, selon lui, qu'une survivance historique.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, s'est principalement interrogé sur l'augmentation des crédits résultant du développement des relations du Commissariat général du plan avec les pays de l'Europe de l'Est.

M. Christian Poncelet, président, a également regretté la stagnation de la dotation du C.E.R.C. compte tenu de l'intérêt de certaines études récentes.

Répondant aux intervenants, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a indiqué :

- que la stagnation de la dotation du C.E.R.C. pour la deuxième année consécutive était effectivement préoccupante ;

- qu'elle demeurerait attentive quant à une éventuelle dérive des crédits liés au développement des relations avec les pays de l'Europe de l'Est ;

- qu'elle présenterait en annexe de son rapport budgétaire les principaux organismes d'études rattachés ou subventionnés par le Commissariat général au plan.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget des services du Premier ministre (IV - Plan) pour 1991.

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits du budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (III - Aviation civile et IV - Météorologie) pour 1991, sur le rapport de **M. Marcel Fortier, rapporteur spécial**.

Dans un premier temps, **M. Marcel Fortier, rapporteur spécial**, a présenté les chiffres significatifs du budget de l'aviation civile qui, avec 5.965 millions de francs, augmente de 5,7 % par rapport à 1990.

Les dépenses de fonctionnement progressent légèrement plus vite, de 6,7 %, en raison de l'application des accords négociés en 1988 et 1989 avec le personnel de l'aviation civile, le premier concernant les contrôleurs de la navigation aérienne, le second les ingénieurs

électroniciens. Ces accords comportent recrutements et "repyramidages". Par ailleurs, le budget 1991 assure l'application du plan de formation des pilotes.

Concernant les crédits de construction aéronautique, les 2,7 milliards de francs de crédits prévus permettent de poursuivre les programmes antérieurs (Airbus A 330-A 340) et de soutenir trois programmes nouveaux, le moteur GE 90, un moteur d'hélicoptère et le Falcon 2000 réalisé par la société Dassault.

Dans un second temps, **M. Marcel Fortier, rapporteur spécial**, a formulé cinq séries d'observations.

En ce qui concerne le transport aérien, il a évoqué la dégradation de la situation financière des compagnies liée à la pénurie de pilotes, à l'importance des coûts de formation et à la concurrence accrue. Air Inter est à une période charnière de son activité depuis qu'elle est soumise à son principal actionnaire qui détient 72 % de son capital en raison du rachat d'U.T.A. Des changements pourraient également intervenir sur le plan statutaire pour ouvrir la compagnie aux dessertes européennes. Air France a connu un premier semestre difficile en raison de la chute de plusieurs dessertes (Afrique du Nord et D.O.M.-T.O.M.). La compagnie doit surtout faire face à des besoins d'investissements considérables, de l'ordre de 25 milliards de francs en deux ans.

Selon le rapporteur spécial, la principale interrogation concerne cependant la déréglementation. Une deuxième phase de libéralisation est intervenue en 1990 portant sur les tarifs et les capacités. En revanche, le traitement de la question centrale du cabotage est remise à plus tard, bien qu'elle intéresse particulièrement les usagers en raison des grèves répétées d'Air Inter.

S'agissant de la construction aéronautique, **M. Marcel Fortier, rapporteur spécial**, a indiqué que l'année 1989 avait connu des résultats exceptionnels sur le plan des commandes. Les livraisons ont également été importantes, ce qui a entraîné le remboursement des

avances de l'Etat accordés antérieurement. En revanche, l'évolution des modes de financement à travers des sociétés de leasing est préoccupante.

Le rapporteur spécial a ensuite donné des indications sur Airbus, qui a tenu sa place dans le marché mondial, suscitant un apport net en devises de près de 9 milliards de francs. Il a, par ailleurs, souligné que l'Etat allemand avait accordé la garantie de change à Messerschmitt-Bolkow-Blohm (M.B.B.), ce qui n'est pas le cas en France.

En ce qui concerne la formation aéronautique, **M. Marcel Fortier, rapporteur spécial**, a souhaité le développement du partage des responsabilités entre l'Etat et les centres privés. Il a également indiqué que le soutien aux aéroclubs, obtenu par le Sénat en 1989, avait été amputé en 1991.

Evoquant enfin les équipements aéroportuaires, le rapporteur spécial a indiqué l'ampleur des investissements d'Aéroport de Paris pour intégrer la gare du T.G.V. dans l'aéroport Charles-de-Gaulle. La suppression des ventes hors taxes au 1er janvier 1993 aura, par ailleurs, des conséquences importantes sur les aéroports. Les dépenses de sûreté, enfin, ont augmenté sensiblement mais un écart demeure entre les recettes prévisionnelles et les recettes réelles.

A la suite de cette présentation, **M. Henri Goetschy** a souhaité que la desserte ferroviaire des aéroports parisiens soit améliorée.

M. André-Georges Voisin s'est réjoui de l'arrivée du T.G.V. à Roissy-Charles-de-Gaulle en 1994. Il a également fait part des difficultés techniques et financières empêchant pour le moment l'ouverture de l'aérodrome de Tours en fin de soirée et a souhaité que les contrôleurs aériens militaires puissent être pris en charge par le budget de l'aviation civile pour débloquer cette situation.

Mme Maryse Bergé-Lavigne s'est félicitée de la décentralisation des services d'Air Inter à Toulouse et de

l'inauguration de l'usine Clément-Ader de montage et d'assemblage des Airbus A 330 et A 340.

M. Paul Caron a relevé les liens entre l'aménagement du territoire et l'aviation civile et a souhaité connaître le montant total des engagements financiers de l'Etat prévus dans ce domaine depuis quelques années.

M. Ernest Cartigny s'est interrogé sur la formation des pilotes et les conséquences de la suppression des ventes hors taxes dans les aéroports.

M. Maurice Blin a demandé des précisions sur les conséquences de la crise du Golfe et de l'évolution du dollar sur les remboursements des avances et les demandes ultérieures des sociétés.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a souhaité qu'une analyse de l'évolution des dépenses et des recettes de sûreté figure dans le rapport écrit.

M. Christian Poncelet, président, a demandé des précisions sur les projets d'Air France concernant les ventes d'avions et les initiatives du Gouvernement allemand visant à développer les ventes d'Airbus en écus.

En réponse aux intervenants, **M. Marcel Fortier, rapporteur spécial**, a indiqué :

- que le "VAL " prévu pour la liaison avec Orly serait mis en service à la fin de 1991, ce qui ne supprimera pas, toutefois, la rupture de charge. En revanche, la liaison avec Charles-de-Gaulle devrait être sensiblement améliorée en 1994, la construction d'une gare S.N.C.F. assurant la liaison intermodale entre le T.G.V. et l'aéroport ;

- que la création de l'usine Clément-Ader permettait une répartition des tâches satisfaisante entre Hambourg et Toulouse ;

- que l'évolution moyenne des crédits de formation aéronautique recouvrait une baisse de l'aide aux aéroclubs mais une augmentation de l'action directe permettant la formation de 180 pilotes ;

- que la crise du Golfe avait d'ores et déjà entraîné une augmentation des tarifs décidée au niveau international (entre 5 et 8 %), encore trop faible ; cette crise aura également des conséquences sur les assurances et les routes suivies par les compagnies ;

- que la société Boeing gagnait jusqu'en 1987, sur la vente de chaque 747, une marge équivalente au prix d'un Airbus A 320.

Le rapporteur spécial s'est par ailleurs engagé à préciser les dépenses et les recettes de la taxe de sûreté. Il a toutefois indiqué que l'écart entre recettes prévisionnelles et recettes effectives pouvait être lié au mode de recouvrement de la taxe de sûreté qui est actuellement perçue en même temps que la T. V. A.

Il a enfin indiqué à M. Christian Poncelet, président, que selon une information de presse, l'accord de garantie de change à M.B.B. coûtait 200 millions de D.M. au Gouvernement allemand, ce qui incitait certainement à proposer une modification de la monnaie de facturation des Airbus vendus aux compagnies européennes. La vente en écus, de préférence à la vente en dollars, pourrait être recherchée, sous réserve de l'existence d'une demande réelle de la part des compagnies acheteuses qui doivent conserver la maîtrise de leur contrat.

A l'issue de ce débat, **M. Christian Poncelet, président, et M. Roger Chinaud, rapporteur général,** ont fait part des difficultés qu'ils rencontraient pour obtenir des réponses d'Air France aux différents questionnaires de la commission des finances. Tout en soulignant qu'il n'y avait pas de lien financier entre la compagnie nationale et le budget de l'aviation civile, ils ont souhaité que la commission intervienne pour faire respecter les droits du Parlement.

En conséquence, les crédits du budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (III - Aviation civile et IV - Météorologie) ont été réservés.

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'article 90 du projet de loi de finances pour 1991 rattaché au budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (III - Aviation civile).

M. Marcel Fortier, rapporteur spécial, a indiqué que l'article 90 a pour objet d'étendre le champ d'activité du budget annexe de la navigation aérienne en vue de séparer, d'une part, le budget de l'aviation civile proprement dit, constitué des crédits affectés aux programmes aéronautiques et, d'autre part, l'ensemble des services fournis par l'Etat à l'aéronautique (contrôle aérien, formation, météorologie, etc...). Ce dispositif renforcera les liens financiers entre les compagnies utilisatrices et les services rendus.

La commission a adopté l'article 90 du projet de loi de finances pour 1991.

La commission a enfin procédé à l'examen des crédits du budget annexe de la navigation aérienne (B.A.N.A.) pour 1991 sur le rapport de M. Marcel Fortier, rapporteur spécial.

Le B.A.N.A. avec 4.126 millions de francs progresse de 22,3 % par rapport à 1990 et de 14,4 % à structure constante. Cette augmentation est liée, d'une part, à l'application du protocole sur la navigation aérienne comportant des recrutements et un repyramidage, d'autre part, à l'augmentation des dépenses versées aux organismes de contrôle aérien en Europe et, enfin, à la poursuite de l'effort d'équipement radar.

Jusque là, le financement du B.A.N.A. a été parfaitement assuré par l'augmentation des redevances, due à un trafic en forte croissance et par le recours à l'emprunt. M. Marcel Fortier, rapporteur spécial, a toutefois fait part de son inquiétude sur la dégradation très sensible des indicateurs de régularité du trafic. 30.000 vols au départ des aérodromes de France ont été retardés soit dix fois plus qu'il y a quatre ans. Une amélioration serait toutefois enregistrée en 1990.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a souhaité qu'une présentation très précise de l'évolution des salaires des contrôleurs aériens depuis trois ans figure dans le rapport écrit.

La commission a adopté les crédits du budget annexe de la navigation aérienne pour 1991.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a tout d'abord désigné **M. Yves Guéna comme rapporteur du projet de loi n° 15 (1990-1991) autorisant l'approbation de la convention entre la République française et le Gouvernement de la République fédérale du Nigéria en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur les gains en capital (ensemble un protocole).**

Elle a ensuite procédé à l'examen de ce projet de loi, sur le rapport de **M. Yves Guéna, rapporteur.**

M. Yves Guéna, rapporteur, a tout d'abord évoqué brièvement le contexte économique et financier qui a conduit la France et le Nigéria à conclure une convention fiscale. En dépit de succès internationaux importants et d'un potentiel considérable, l'économie nigérienne est gravement perturbée par la primauté donnée à l'industrie pétrolière. La dette est de 30 milliards de dollars et le pays est au seuil de la faim. Les relations commerciales avec la France ne sont pas négligeables, le courant d'échanges portant sur 5,6 milliards de francs. Le Nigéria reste un partenaire majeur sur le continent quoiqu'à hauts risques. Le Président nigérien a effectué une visite officielle en France en février dernier pour bénéficier d'un traitement de sa dette comparable à celui conçu en faveur d'autres pays d'Afrique. La convention a été signée à cette occasion.

Cet accord est largement conforme au modèle de l'O.C.D.E. sous réserve d'ajustements. Ainsi, la notion d'établissement stable, déterminante pour l'application du régime d'imposition des bénéficiaires industriels et commerciaux, est dérogatoire, puisqu'elle ajoute, à la

durée d'installation, une clause liée à l'importance des frais d'installation des équipements.

L'imposition des dividendes, intérêts et redevances est classique avec un partage entre l'Etat de la source et l'Etat de résidence. En revanche, le taux d'imposition par l'Etat de la source, habituellement de 15 %, est ramené à 12,5 %. Enfin, les rémunérations des enseignants et chercheurs sont exonérées pendant deux ans dans l'un et l'autre pays.

La commission a, à l'issue de l'intervention de M. Yves Guéna, rapporteur, **adopté le projet de loi n° 15 (1990-1991) autorisant l'approbation de la convention fiscale entre la France et le Nigéria.**

Elle a ensuite procédé à l'examen des observations sur le rapport annuel de la Cour des comptes pour 1990, sur le rapport de M. Michel Moreigne, rapporteur spécial.

M. Christian Poncelet, président, a tout d'abord rappelé que le nombre des thèmes abordés serait, cette année, réduit à deux. En outre, les sujets ont été choisis de manière à permettre à la commission des finances du Sénat d'exprimer un point de vue original sur certains points majeurs touchant le domaine des finances publiques. Le président Poncelet s'est félicité de ces nouvelles orientations, décidées par le rapporteur spécial.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a indiqué que les deux thèmes retenus cette année concernaient, d'une part, le bilan de trente ans d'application de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et, d'autre part, l'étude des relations entre la Cour des comptes et les commissions des finances du Parlement et des améliorations qui peuvent leur être apportées.

Abordant le premier thème, il a tenu à souligner les dérives auxquelles donne lieu l'application de l'ordonnance organique. Il apparaît, en effet, que la portée de l'autorisation budgétaire est interprétée dans un sens trop souvent favorable à l'exécutif ; la multiplication des

recours à la procédure, en principe exceptionnelle, des décrets d'avance et de leur corollaire, les arrêtés d'annulation, en témoigne.

Enfin, le contrôle parlementaire sur l'exécution du budget pourrait être plus effectif, même si la commission des finances du Sénat s'est particulièrement distinguée, lors du premier semestre, par l'utilisation des instruments de contrôle qui lui sont dévolus par l'ordonnance du 30 décembre 1958 relative aux pouvoirs financiers du Parlement.

S'agissant des relations du Parlement avec la Cour des comptes, le rapporteur spécial a fait un rappel synthétique des limites que rencontrent les commissaires dans l'utilisation des documents transmis par la Cour.

Il a conclu son intervention par la présentation de certaines améliorations de procédure intervenues ou susceptibles d'intervenir. Il a, en particulier, signalé la difficulté qui s'attachait à la publication, sous le timbre des commissions des finances du Parlement, d'études réalisées par la Cour des comptes.

M. Christian Poncelet, président, s'est lui aussi interrogé sur cette dernière proposition de la Cour des comptes.

M. Jacques Oudin s'est interrogé sur les modalités d'une association plus efficace entre la Cour et la commission des finances. Il serait particulièrement souhaitable que certains problèmes, celui des sureffectifs dans la fonction publique par exemple, fassent l'objet d'un examen coordonné par les deux institutions.

M. Jean Clouet s'est ensuite inquiété d'une certaine dérive dans l'accomplissement de sa mission de contrôle par la Cour des comptes. Il apparaît en effet qu'elle juge de plus en plus souvent l'opportunité des dépenses décidées par des instances élues.

Répondant aux intervenants, **M. Michel Moreigne, rapporteur spécial**, a notamment souligné la nécessité de prévenir les situations irrégulières au regard du droit

dans lesquelles se trouvent nombre d'élus de bonne foi, qui leur font courir le risque d'inéligibilité.

La commission a alors , à l'unanimité, donné acte à M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, de son rapport.

La commission a ensuite procédé à l'examen du budget annexe des monnaies et médailles pour 1991 sur le rapport de M. Louis Perrein, rapporteur spécial.

Le rapporteur spécial a présenté les chiffres significatifs du budget qui s'élève à 1.089 millions de francs en progression de 9,53 % par rapport à 1990.

L'activité connaît un développement important en raison de l'augmentation du volume du programme de frappe de pièces françaises, avec, notamment, la production de 250 millions d'unités de la pièce de 10 F bicolore dite "Génie de la Bastille".

Le budget repose également sur l'hypothèse d'une forte croissance de la vente de monnaies de collection, grâce à la poursuite de la série consacrée aux XVIème jeux olympiques d'hiver d'Albertville et de Savoie ainsi que la commercialisation de la seconde pièce de la série européenne à l'effigie de René Descartes.

Enfin, l'avantage technique de la Monnaie, s'agissant de la frappe de monnaies bicolores, permettra, cette année encore, une progression du poste "monnaies étrangères et pièces destinées aux T.O.M."

L'augmentation de 9,11 % des dépenses est la conséquence logique de la croissance vigoureuse de l'activité. Les achats de métaux précieux connaissent une évolution de + 8,68 %, due surtout à un effet volume, la variation des cours devant rester limitée ; par ailleurs, le poste "services extérieurs" devrait augmenter de + 24,42 % en raison, d'une part, des dépenses liées à l'informatisation et, d'autre part, des frais de prospection commerciale et de publicité en France et à l'étranger.

Au total, l'excédent des recettes sur les dépenses permet le reversement au Trésor d'un montant de 25 millions de francs contre 20 millions en 1990, soit une hausse de 25 %.

M. Louis Perrein, rapporteur spécial, a par ailleurs informé les membres de la commission de son activité en tant que président de la commission chargée de l'étude d'une nouvelle pièce de 20 F bicolore.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur les hypothèses d'évolution du cours des achats de métaux précieux.

M. Jean Clouet, vice-président, a souhaité connaître à quelles conditions le Trésor achetait les pièces à la Monnaie et quelles raisons justifiaient les 15.000 pièces "1 centime" qui seront produites en 1991.

S'agissant des prévisions de cours, **M. Louis Perrein, rapporteur spécial**, a rappelé que la conjoncture internationale était susceptible de ne modifier que le cours de l'or, les marchés des autres métaux précieux s'étant avérés jusqu'ici relativement indépendants des événements mondiaux. Il a rappelé que la Monnaie pourrait jouer sur le niveau de ses réserves actuelles en or et bénéficierait en outre d'un surcroît de recettes sur les ventes de monnaies et médailles déjà frappées dans ce métal.

Concernant le prix de cession au Trésor, il a rappelé que celui-ci était calculé en majorant d'une marge de fabricant de 10 % le prix de revient prévisionnel.

A propos de la pièce "1 centime", il a précisé que le contingent symbolique de 15.000 pièces prévu pour 1991 n'était pas destiné à être utilisé par le public mais à être intégré comme monnaie de collection dans les tableaux numismatiques.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget annexe des monnaies et médailles pour 1991.

Puis, elle est passée, sur le rapport de **M. Louis Perrein, rapporteur spécial**, à l'examen des crédits des budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'Ordre de la libération pour 1991.

Evoquant, en premier lieu, le budget annexe de la Légion d'honneur, le rapporteur spécial, après avoir rappelé les missions de la Grande Chancellerie, a relevé l'évolution satisfaisante des crédits (+ 6 %) qui atteignent 104 millions de francs. Cette évolution, qui résulte principalement de l'augmentation de la subvention d'équilibre, permettra notamment l'accroissement des moyens des maisons d'éducation.

M. Louis Perrein, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que les crédits du budget annexe de l'Ordre de la libération, qui se montent à 3,8 millions de francs, diminuaient faiblement. Cette diminution, qui résulte de la non-reconduction de crédits d'équipement, n'appelle pas de critique particulière.

Le rapporteur spécial a, enfin, conclu son propos en regrettant qu'aucun assouplissement des conditions d'octroi de la croix de chevalier aux anciens combattants de 1914-1918 ne soit prévu et en observant que la modicité des traitements servis aux légionnaires rendait souhaitable une modification du régime de ces traitements ; il serait, par exemple, envisageable de les réserver aux légionnaires dont les ressources sont modestes.

M. Jean Clouet a regretté que les maisons d'éducation de la Légion d'honneur ne soient pas mixtes et a souhaité connaître le nombre des légionnaires percevant un traitement.

Après avoir indiqué que ce nombre était de 120.000 environ, **M. Louis Perrein, rapporteur spécial**, s'est, lui aussi, déclaré favorable à la mixité dans les maisons d'éducation.

Sur proposition du rapporteur spécial, la commission a alors décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat

d'adopter les crédits pour 1991 des budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'Ordre de la libération.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Louis Mermaz**, ministre de l'agriculture et de la forêt, sur le projet de budget de son département ministériel pour 1991 et sur le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.).

M. Christian Poncelet, président, a ouvert la séance en précisant qu'après avoir entendu M. Henri Nallet le 19 septembre dernier puis les principaux responsables du monde agricole le 26 septembre, la commission des finances souhaitait auditionner le ministre de l'agriculture et de la forêt dans le cadre de la préparation du débat sur le projet de budget de l'agriculture.

Il a précisé que les causes de la crise agricole étant maintenant déterminées, il convenait de voir les remèdes que le Gouvernement proposait d'y apporter.

M. Louis Mermaz a indiqué que le budget de l'agriculture et de la forêt progresserait moins vite que l'ensemble du budget de l'Etat : 2,3 % au lieu de 4,8 % mais qu'il ne fallait pas seulement s'arrêter à cette progression "optique".

En effet, des éléments techniques expliquent la baisse purement mécanique de certaines dotations, par exemple la réduction des crédits de la dotations jeunes agriculteurs qui résulte de l'augmentation des financements communautaires et celle de l'indemnité viagère due à des causes démographiques.

Il a souligné que l'aide de l'Etat à l'agriculture ne se limitait pas au budget de l'agriculture mais empruntait de nombreux canaux : B.A.P.S.A., F.I.D.A.R., F.I.A.M., budget communautaire. Au total, le soutien de l'Etat à l'agriculture augmenterait de 5,8 % en 1991.

Abordant l'examen détaillé des crédits du budget de l'agriculture, **M. Louis Mermaz** a indiqué que ceux-ci étaient regroupés autour de quatre priorités : la solidarité,

l'enseignement et la recherche, la rénovation du service public et l'environnement.

Il a précisé que les cotisations sociales supportées par les agriculteurs augmenteraient de 7 % en 1991 mais qu'en raison de la baisse du produit des taxes sur les céréales et les oléagineux, l'ensemble des charges supportées par les agriculteurs n'augmenterait que de 5,1 %.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial des crédits de l'agriculture et de la forêt, a souhaité que le ministre informe la commission sur le déroulement des discussions menées à Bruxelles entre les ministres de la C.E.E. sur les suites à donner aux propositions de la Commission des communautés européennes en vue des négociations sur le G.A.T.T.

Il a demandé que les prochains comptes de l'agriculture fassent apparaître distinctement la situation des éleveurs. Il a, par ailleurs, remarqué que le projet de loi de finances ne comportait pas de mesures fiscales en faveur de l'agriculture, notamment pour alléger le poids de l'impôt foncier non bâti et a demandé au ministre s'il envisageait de faire des propositions en ce sens durant le débat budgétaire. Il a demandé des précisions sur les motifs des annulations de crédits opérées sur les crédits d'intervention à hauteur de 441 millions de francs et sur les crédits d'investissement, à concurrence de 396 millions de francs, ainsi que sur le rythme de la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles et sur la poursuite, en 1991, du démantèlement des taxes sur les produits perçus au profit du B.A.P.S.A..

En réponse au rapporteur spécial, **M. Louis Mermaz** a indiqué que les ministres de l'agriculture avaient demandé un délai supérieur à celui des trois jours, initialement impartis par la Commission européenne pour examiner le dossier des négociations sur le G.A.T.T. ; il a estimé que la position de la commission était en train d'évoluer en ce qui concerne la préférence communautaire,

les restitutions et les importations de produits de substitution de céréales.

S'agissant des mesures fiscales en faveur de l'agriculture, il a précisé que son département avait fait des propositions, mais que celles-ci n'ont pas été retenues, hormis la perspective d'une déduction intégrale de la T.V.A. grevant le fioul à usage agricole en 1992. Il a indiqué que les travaux sur la réforme du foncier non bâti avançaient lentement et prudemment et qu'il était favorable à une suppression de la taxe foncière sur la propriété non bâtie d'ici 1993 ou 1994.

Il a, enfin, reconnu que la réduction des crédits d'investissement était due à une sous-consommation des crédits.

M. Jacques Oudin s'est inquiété de l'état d'esprit dans lequel la commission européenne abordait les négociations sur le G.A.T.T., de l'évolution des ressources du Fonds national d'adduction d'eau (F.N.D.A.E.) et de l'absence de mesures fiscales tendant à favoriser l'investissement agricole dans le projet de loi de finances.

M. Philippe Adnot a demandé au ministre s'il envisageait de proposer des mesures en faveur d'une utilisation industrielle des produits agricoles afin de diversifier les débouchés.

M. Paul Girod a souhaité savoir si la baisse des prix encourageait la production et comment serait mise en oeuvre la contribution sociale généralisée dans le secteur agricole.

M. Jean Arthuis a demandé au ministre s'il envisageait d'alléger les cotisations sociales et a rappelé l'urgente nécessité qu'il y a à réduire le poids du foncier non bâti, qui pèse sur les éleveurs pratiquant un système de production extensif.

M. Michel Moreigne a souhaité savoir quelle était l'évolution actuelle du marché de la viande bovine.

M. Jacques Chaumont a demandé des précisions sur la tactique adoptée par la commission européenne pour défendre sa position lors des négociations sur le G.A.T.T.

M. Christian Poncelet, président, a souhaité connaître le sentiment du ministre sur la mise en place d'un système d'aide à la personne en faveur des exploitants des zones difficiles et sur la mesure d'aménagement du régime d'imposition des plus-values réalisées par certains exploitants agricoles lors de la cession de terrains à usage agricole prévue par le projet de loi de finances.

Répondant aux intervenants, **M. Louis Mermaz** a tout d'abord précisé que les dotations du F.N.D.A.E. progresseraient de 4,8 % en 1991.

Il a ensuite estimé que les négociations sur le G.A.T.T. seraient longues et difficiles et que si une réduction des soutiens devait intervenir, celle-ci ne pourrait découler que d'engagements réciproques et équivalents des différents partenaires.

M. Louis Mermaz a précisé que la contribution sociale généralisée s'appliquerait aux exploitants agricoles dans les mêmes conditions que pour les autres assujettis et qu'elle aurait les mêmes effets redistributifs au sein de la profession. Il a estimé qu'il fallait attendre le bilan de la première année d'application de la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles, qui sera connu au printemps 1991, pour se prononcer sur une éventuelle accélération du rythme de celle-ci.

S'agissant de l'aide à la personne, **M. Louis Mermaz** a précisé que les aides compensatoires versées aux agriculteurs des zones difficiles représentaient déjà une part importante de leur revenu.

A propos de l'évolution des marchés de la viande bovine, **M. Louis Mermaz** a précisé que l'Allemagne avait décidé de poursuivre les abattages de vaches atteintes de la leucose et de continuer à exporter sa production, mais hors de la C.E.E.

Jeudi 18 octobre 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a tout d'abord procédé à l'examen des crédits du budget annexe de l'imprimerie nationale pour 1991, sur le rapport de M. Henri Collard, rapporteur spécial.

Après avoir rappelé que le budget de l'imprimerie nationale s'équilibrait en recettes et en dépenses à plus de 2 milliards de francs (+ 8,3 % par rapport à 1990), M. Henri Collard, rapporteur spécial, a noté que l'imprimerie nationale était le premier imprimeur français tant par son chiffre d'affaires (4 % du total du secteur de l'imprimerie de laur) que par le volume des effectifs employés (2 % des effectifs du dit secteur), ce qui en fait une entreprise de taille européenne.

Le rapporteur spécial a ensuite précisé que les ventes de produits finis d'impression représenteraient 2.042 millions de francs, soit 98,6 % des recettes, en augmentation de 8,6 % sur l'année précédente. Sur ce chiffre, 1.967 millions de francs proviennent des travaux effectués pour les ministères et les administrations, soit une augmentation de 7 %. Au sein de ce montant total, l'impression de l'annuaire représente 605 millions de francs (+ 8 %).

Le rapporteur spécial a ensuite déploré la part trop modeste des produits d'édition propres à l'imprimerie nationale, ce qui l'a amené à souhaiter le développement d'une politique commerciale plus dynamique.

Quant aux dépenses d'exploitation, elles atteignent 1.996 millions de francs et sont en augmentation de 10 %. Parmi celles-ci, 453 millions de francs sont prévus en 1991 pour les charges de personnels, soit une progression de 4,6 %. Le niveau des effectifs a tendance à se stabiliser, voire à diminuer légèrement : 30 suppressions d'emplois sont prévues pour 1991, ramenant les effectifs à 2.076 agents. Par ailleurs, la baisse des investissements en 1991 s'explique par le fait que les grosses dépenses

d'investissement, liées au troisième établissement de Bondoufle, ont été inscrites au budget de l'an dernier. Enfin, il est à noter que le prélèvement sur le fonds de roulement ne sera que de 39 millions de francs cette année contre 50 millions en 1990.

M. Henri Collard, rapporteur spécial, a ensuite indiqué à la commission qu'il s'était rendu le 25 septembre dernier dans les deux établissements de l'imprimerie nationale, à Paris et à Douai, et qu'il avait constaté que l'imprimerie nationale avait consenti de très importants efforts d'investissement pour une production de haute qualité qui la situait favorablement par rapport aux concurrents de ce secteur. Il a précisé que le terrain partiellement libéré dans le XVe arrondissement de Paris, lors du déménagement d'une partie de la production à Bondoufle, serait acquis par le ministère des finances pour l'édification de logements sociaux.

Le rapporteur spécial a alors formulé quatre observations :

- le net redressement de l'activité et du chiffre d'affaires de l'imprimerie nationale est confirmé,

- les effectifs sont stabilisés et la productivité améliorée,

- la stagnation des ventes prévisionnelles des produits d'édition est à déplorer et conduit à s'interroger sur la pleine efficacité de la politique commerciale menée,

- le niveau de prélèvement effectué sur le fonds de roulement de l'établissement au profit du budget général ne devrait pas excéder l'équivalent de l'impôt sur les sociétés auquel sont soumises les entreprises concurrentes, à niveau d'investissement comparable.

En conclusion, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a souhaité que la création du nouvel établissement ne porte atteinte ni à la cohésion des équipes, ni à la transmission du savoir, ni enfin aux conditions de vie et d'emploi des personnels. En outre, il a insisté sur la nécessité d'accentuer les efforts de

commercialisation et de maintenir un montant d'investissement soutenu dans un secteur en rapide mutation. Par ailleurs, il a reconnu que l'image de marque de l'imprimerie nationale pourrait être améliorée, ce qui éviterait que certains emplois mis au concours de recrutement ne puissent être pourvus.

Sous ces réserves, le rapporteur spécial a proposé à la commission d'adopter les crédits du budget de l'imprimerie nationale.

A l'issue de l'intervention du rapporteur spécial, **M. Bernard Barbier** s'est interrogé sur les travaux d'impression effectués par l'imprimerie nationale pour des particuliers.

M. Robert Vizet a regretté le caractère peu performant du service commercial pour la promotion des produits d'édition. Il s'est inquiété de la transmission du savoir compte tenu des nombreux départs à la retraite prévisibles et s'est interrogé sur l'utilisation du terrain libéré dans le XV^e arrondissement.

M. Christian Poncelet, président, a insisté sur la nécessité de valoriser l'image de l'imprimerie nationale pour lui permettre d'effectuer des recrutements de jeunes hautement qualifiés.

M. Henri Collard, rapporteur spécial, a répondu aux intervenants que le développement du service commercial apparaissait bien comme une urgence, que l'âge moyen du personnel ouvrier oscillait entre 48 et 50 ans, ce qui ne sera pas sans poser d'importants problèmes à court terme, et que le terrain libéré par l'imprimerie nationale servirait à la construction de logements sociaux destinés aux fonctionnaires du ministère des finances.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé la nécessité de faire travailler beaucoup de petits imprimeurs privés grâce à la sous-traitance.

M. Henri Collard, rapporteur spécial, a répondu que tel était bien le cas actuellement, puisque près de

400 imprimeurs privés étaient concernés par la soustraction.

La commission a alors adopté les crédits du budget annexe de l'imprimerie nationale pour 1991.

La commission a, ensuite, procédé à l'examen des crédits du budget des services du Premier ministre (II. Secrétariat général de la défense nationale) pour 1991, sur le rapport de M. Henri Collard, rapporteur spécial.

M. Henri Collard, rapporteur spécial, a, tout d'abord, indiqué que les crédits alloués au secrétariat général de la défense nationale pour 1991 progresseraient de 3,69 % par rapport à l'exercice précédent, soit une augmentation un peu plus forte que celle de l'année dernière.

Ainsi, les crédits de fonctionnement des services du secrétariat général progresseraient de 3,1 % et ceux de la délégation interministérielle et du service central de la sécurité des systèmes informatiques de 22,2 %.

Il a toutefois souligné la fragilité de cette évolution car il est maintenant devenu "classique" de voir intervenir, dès le début de la gestion, des mesures de "gel" des crédits précédant des annulations.

Le rapporteur spécial a par ailleurs relevé la diminution des crédits de l'Institut des hautes études de la défense nationale et a regretté que cet institut ne dispose pas de moyens financiers plus importants compte tenu de la mission de formation qu'il assume. Il a émis le voeu de voir ses crédits majorés au cours de la discussion budgétaire.

Puis, M. Henri Collard, rapporteur spécial a fait observer que le plan de financement quinquennal du programme civil de défense recevait une première application avec le budget pour 1991 et que celle-ci coïncidait avec une remise à niveau des autorisations de programme qui progresseraient de 16,45 %.

Le rapporteur spécial a précisé que deux unités d'intervention et d'instruction de la sécurité civile (U.I.I.S.C.) étaient créées ; l'une est déjà installée à Rochefort-sur-Mer, l'autre à vocation chimique et nucléaire devrait être implantée dans le couloir rodhanien.

Enfin, M. Henri Collard, rapporteur spécial, a présenté l'expérimentation du service actif de défense actuellement en cours et concernant 223 appelés.

Il a précisé que cette expérience se déroulait dans des conditions semble-t-il satisfaisantes et qu'elle pourrait concerner 20.000 jeunes si elle venait à être généralisée. En revanche, il a souligné l'absence de décision concernant la mise en place des unités de réserve de défense civile.

A l'issue de cette présentation, **M. Paul Loridant** a souligné l'importance de la mission de l'I.H.E.D.N. Il a, par ailleurs, souhaité que le ministère de l'éducation nationale soit invité à réaliser un effort important d'information auprès des jeunes sur les problèmes de défense.

M. Jacques Valade s'est interrogé sur les modalités du rattachement au S.G.D.N. des activités des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile.

M. Jean Arthuis a également souligné le rôle très important de l'I.H.E.D.N. pour sensibiliser les français aux problèmes de défense. Il a souhaité que le S.G.D.N. ne limite pas son champ d'activité aux seules menaces de crise d'origine purement militaires.

M. Christian Poncelet, président, a relevé la faible progression des crédits de paiement du programme civil de défense et la précarité de la progression de crédits qui pourraient être remis en cause par des mesures d'économies en cours de gestion comme cela est déjà arrivé les années passées.

En réponse aux différents intervenants, **M. Henri Collard, rapporteur spécial,** a rappelé l'accord déjà passé entre le S.G.D.N. et le ministère de l'éducation nationale pour sensibiliser les élèves de troisième aux problèmes de défense civile, et a précisé la répartition des

auditeurs de la dernière session de l'I.H.E.D.N. entre les différents secteurs de la vie économique et les secteurs public et privé .

Il a également précisé les relations existant entre le S.G.D.N. et la direction de la sécurité civile dépendant du ministre de l'intérieur et souligné l'activité du S.G.D.N. dans le domaine de la veille technologique et scientifique et dans celui des transferts de technologies sensibles.

Après les réponses apportées par M. Henri Collard, rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget des services du Premier ministre (II. Secrétariat général de la défense nationale) pour 1991.

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits du budget annexe des journaux officiels pour 1991, sur le rapport de M. Robert Vizet, en remplacement de Mme Paulette Fost, rapporteur spécial, empêchée.

M. Robert Vizet, a présenté les principales caractéristiques du budget annexe des journaux officiels qui s'élève, en dépenses comme en recettes, à 673,53 millions de francs, en progression de 12,82 % par rapport à 1990.

Il a pris acte de la bonne gestion du journal officiel qui devrait permettre le versement au Trésor, en 1991, d'un excédent de 60 millions de francs. Le rapporteur a ensuite présenté les crédits de l'action "journal officiel" en mettant en évidence la progression de 16 % des recettes provenant des annonces légales, tout en soulignant qu'aucune augmentation tarifaire n'était prévue pour 1991.

Présentant ensuite les crédits du Centre national d'informatique juridique (C.N.I.J.), il a constaté une divergence entre la relative stabilité des recettes commerciales de cet organisme et l'augmentation des frais de serveur télématique. Au total, les ressources ne couvrent que 52 % des dépenses obligeant le journal officiel à affecter une subvention d'équilibre de 14 millions de

francs, en remplacement de celles versées par le budget de l'Etat jusqu'en 1989.

Puis, **M. Robert Vizet** a fait le point sur le déroulement de la procédure de remplacement du matériel de photocomposition pour lequel le contrat devrait être définitivement conclu au début de 1991.

Il s'est interrogé sur l'incidence négative des économies de fonctionnement imposées aux administrations de l'Etat quant à l'évolution des recettes commerciales du Centre national d'informatique juridique.

Enfin, il a souhaité que la mise en place du nouveau matériel de photocomposition soit compatible avec le maintien du niveau de l'emploi.

En conclusion, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe des journaux officiels pour 1991.

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits du budget des services du Premier ministre (III - Conseil économique et social) pour 1991, sur le rapport de **M. Robert Vizet**, suppléant Mme Paulette Fost, rapporteur spécial, empêchée.

Evoquant tout d'abord l'activité en 1989 et 1990 du Conseil économique et social, **M. Robert Vizet** a tenu à souligner l'importance des efforts déployés depuis quelques années pour améliorer la diffusion des travaux.

Il a ensuite indiqué que l'examen des crédits exprimés en francs constants révélait un plafonnement des moyens. Il s'est toutefois déclaré satisfait de la création de deux emplois au sein du personnel et de la construction de la troisième aile du Palais d'Iéna.

M. Robert Vizet a, d'autre part, précisé que la faible progression des crédits était en partie due à la surévaluation initiale du nombre des membres du Conseil devant percevoir une indemnité de retraite à la suite du renouvellement de 1989.

Il a, cependant, particulièrement mis en relief la modicité persistante des moyens du Conseil qui se caractérise par des insuffisances en personnel et la progression trop faible des crédits de matériel qui risquent, à terme, de ne plus être suffisants pour permettre l'acquisition d'instruments innovants, notamment informatiques.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget des services du Premier ministre (III - Conseil économique et social) pour 1991.

La commission a, enfin, procédé à l'examen des crédits du budget des anciens combattants et victimes de guerre pour 1991, et de l'article 85 rattaché, sur le rapport de M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a indiqué que ces crédits diminuaient, en 1991, de 0,5 % pour s'établir à 27.211,147 millions de francs.

Les moyens des services progressent de 3,5 %, ce qui résulte de quatre mouvements distincts.

En premier lieu, les crédits de personnel augmentent de 4 % pour s'établir à 846,150 millions de francs, les économies liées aux suppressions d'emplois étant plus que compensées par la revalorisation des rémunérations et des classifications.

Par ailleurs, les moyens en matériel accusent une diminution assez nette, imputable presque exclusivement aux dépenses informatiques, du fait de l'achèvement d'importantes opérations en équipement.

En outre, les dépenses d'entretien, liées aux opérations concernant les nécropoles, diminuent de 9 % ; 5 millions de francs supplémentaires sont consacrés à la reconstruction et à l'entretien des nécropoles de la guerre 1914-1918, mais les crédits correspondant à la deuxième tranche de la construction du bâtiment de Fréjus ne sont pas reconduits,

l'opération d'équipement de la nécropole étant en voie d'achèvement.

Enfin, les subventions de fonctionnement augmentent de 6,4 % : la dotation de l'office national des anciens combattants progresse de 11,7 millions de francs, pour atteindre 194,9 millions de francs, du fait de l'ajustement de la contribution de l'Etat aux dépenses de personnel.

La subvention allouée à l'institution nationale des invalides augmente de 3,8 % et atteint 23,970 millions de francs, du seul fait de la revalorisation des rémunérations publiques.

Analysant les dépenses d'intervention, le rapporteur spécial a indiqué qu'elles diminuaient globalement de 1 %, cette baisse recouvrant des mouvements très divers : un maintien des crédits alloués à l'action historique et culturelle ; une évolution contrastée des dépenses d'action sociale caractérisée, tout à la fois, par un ajustement de + 4,4 % de la dotation consacrée aux soins médicaux gratuits et une diminution très faible des crédits d'appareillage ; une progression de 6 millions de francs de la subvention versée à l'O.N.A.C. ; et, enfin, une diminution des crédits afférents à la dette viagère.

A cet égard, le rapporteur spécial a précisé que les effets de la revalorisation des pensions liée à la réforme du rapport constant étaient plus que compensés par la diminution du nombre d'ayants-droit.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a ensuite procédé à la présentation de l'article 85 du projet de loi de finances pour 1991, rattaché au budget des anciens combattants. Cette disposition propose de ne plus revaloriser l'indice des pensions d'invalidité supérieures ou égales à 350.000 francs par an, soit 29.167 francs par mois.

Cette mesure, présentée comme un effort de solidarité, consiste à déconnecter l'évolution du point d'indice des pensions les plus élevées de la progression générale résultant de l'application du rapport constant.

Il a fait valoir que cette disposition était présentée comme un complément de la réforme des "suffixes", effectuée par la loi de finances pour 1990, qui a limité les effets des cumuls de revalorisations de pension. Il a souligné que si la réforme des suffixes s'attachait à limiter les causes de revalorisations jugées excessives, la mesure proposée cette année traitait des pensions déjà revalorisées dans des proportions considérées comme très élevées.

L'économie attendue de cette mesure, qui toucherait environ 1.500 personnes, serait de 8 millions de francs.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a ensuite présenté plusieurs observations générales sur ce projet de budget.

Il a rappelé que les moyens de fonctionnement du secrétariat d'Etat paraissaient évoluer de manière normale : réduction d'effectifs de 1,5 %, faible diminution des crédits de fonctionnement courant.

Il a, par ailleurs, souligné que les dépenses d'intervention suscitaient, en revanche, des questions de fond : s'il n'est pas encore possible, au vu des informations obtenues, d'apprécier l'impact de la réforme du rapport constant opérée dans la loi de finances pour 1990, la commission tripartite, instituée par le décret du 23 mars 1990 et comprenant sept députés et sept sénateurs, devra, quant à elle, obtenir à partir du début de l'année 1991 tous les éléments nécessaires à cette appréciation. Il a estimé souhaitable que cette commission puisse être consultée avant la fin de l'année sur les premières mesures de rattrapage intervenues.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a ensuite relevé que le plafonnement des pensions les plus élevées aurait dû, à tout le moins, permettre de financer une mesure nouvelle correspondant à l'évolution réalisée de 8 millions de francs : dans le cas contraire, il paraît abusif de présenter cette mesure comme réduisant les inégalités entre pensionnés.

Il a, en outre, insisté sur le fait que le budget de 1991 ne comportait aucune mesure de revalorisation des pensions des veuves de guerre : alors que le secrétaire d'Etat s'était engagé à revaloriser ces pensions en cinq étapes, seules deux tranches de progression ont été financées ; l'année dernière, le taux normal de pension est ainsi passé à 478,5, mais l'objectif est d'arriver au taux 500.

Enfin, il a rappelé que seule figurait en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord une progression de la subvention à l'O.N.A.C. de 6 millions de francs pour des dépenses d'aide sociale, dont l'impact reste mal défini.

En conclusion, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a proposé à la commission de rejeter le budget des anciens combattants et victimes de guerre pour 1991 et l'article 85 rattaché du projet de loi de finances pour 1991.

MM. Christian Poncelet, président, Roland du Luart et Bernard Barbier ont fait part de leurs réticences quant au projet de bloquer la revalorisation des pensions les plus élevées, s'agissant d'anciens combattants particulièrement éprouvés par la guerre.

M. Roland du Luart s'est interrogé sur l'évolution des crédits d'appareillage.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a apporté des précisions sur l'utilisation de ces crédits, traditionnellement dévolus à l'appareillage des militaires, mais aussi des civils.

M. Bernard Barbier a souligné que le budget des anciens combattants pour 1991 ne comportait aucune mesure de revalorisation des pensions des veuves de guerre.

Il a ensuite interrogé le rapporteur spécial sur les premiers résultats de l'application de la réforme du rapport constant.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a précisé que d'après les premières informations obtenues, les

pensions avaient été revalorisées de 2,6 % pour la période allant du 31 décembre 1989 au 30 septembre 1990, alors que la revalorisation n'aurait été que de 2,1 % avec l'ancien système.

M. Robert Vizet a fait valoir que le budget de 1991 pour les anciens combattants était nettement insuffisant, et ne comportait aucune des mesures attendues en faveur de catégories d'anciens combattants particulièrement méritants.

La commission a décidé de proposer au Sénat de **ne pas adopter les crédits du budget des anciens combattants pour 1991 et de rejeter l'article 85 rattaché.**

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

Mardi 16 octobre 1990. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a procédé à l'audition de M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice, sur les projets de loi n° 457 (1989-1990), rejeté par l'Assemblée nationale, portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et n° 460 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice, a d'abord indiqué que les réactions des professionnels concernés, après le rejet du premier projet de loi par l'Assemblée nationale, constituaient un encouragement à poursuivre la réforme. Il a estimé qu'en raison des besoins croissants de nos concitoyens en matière de prestations juridiques et de la constitution d'un véritable marché soumis à une concurrence sévère, une réforme était nécessaire pour remédier à la faiblesse des professions judiciaires et juridiques françaises par rapport à leurs concurrents européens, faiblesse liée à l'émiettement du monde juridique français et à la rigidité de ses structures.

Après avoir rappelé les étapes qui ont conduit à l'élaboration de ces textes, il a présenté l'économie générale de la réforme qui comprend trois volets essentiels : la création d'une nouvelle profession d'avocat, la réglementation de l'exercice du droit et l'autorisation

pour les professions libérales réglementées d'exercer dans le cadre de sociétés de capitaux.

Il a indiqué que la nouvelle profession constituée par le rapprochement des professions d'avocat et de conseil juridique serait mieux équipée pour appréhender à la fois l'activité judiciaire et l'activité de conseil.

Après avoir rappelé qu'actuellement il n'existait aucune réglementation de l'exercice du droit, il a souligné que le dispositif proposé ne consistait pas à accorder un monopole aux professions judiciaires et juridiques mais était destiné à protéger les usagers contre l'incompétence.

Quant à la possibilité de constituer des sociétés de capitaux pour les professionnels libéraux, **M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice**, a déclaré que les modes actuels d'exercice de ces professions ne permettaient pas de constituer les réserves nécessaires aux investissements. Il a cependant souligné qu'il convenait de veiller à sauvegarder l'indépendance des professionnels libéraux et il a indiqué que pour ce motif une concertation était nécessaire, notamment en vue de l'élaboration des décrets d'application de la loi spécifiques à chaque profession.

Ensuite, **M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice**, a présenté les dispositions les plus importantes contenues dans les deux projets de loi, tout en tenant compte des modifications qui avaient été apportées aux textes au cours du débat en première lecture à l'Assemblée nationale.

En matière de formation professionnelle, le ministre s'est déclaré ouvert et prêt à accepter le dispositif de formation qu'avait retenu l'Assemblée nationale avant de rejeter l'ensemble du texte.

En ce qui concerne l'accès des avocats étrangers à la nouvelle profession, il a estimé que le texte qu'avait adopté l'Assemblée nationale prenait correctement en compte la situation de certains Etats fédéraux en ce qui concerne l'exigence de réciprocité.

Abordant ensuite la question de l'exercice salarié de la nouvelle profession d'avocat, le garde des sceaux a indiqué que le rapprochement des deux professions n'était pas concevable sans que ce principe fût admis, mais il a souligné que ce salariat n'était qu'optionnel et qu'en outre il ne s'agissait pas d'un salariat de droit commun. Il a d'ailleurs annoncé qu'il était prêt à accepter toute disposition de nature à protéger l'indépendance des avocats salariés dans l'exercice de leur profession.

Abordant les problèmes de représentation de la nouvelle profession, le garde des sceaux a rappelé que l'Assemblée nationale s'était montrée en désaccord avec la structure nationale prévue par le projet de loi, craignant que ne soient remises en cause les prérogatives des barreaux. Il a cependant souligné que cette structure ne pouvait être regardée comme un nouvel ordre se superposant aux ordres actuellement existant, celle-ci n'étant pas notamment dotée de pouvoirs disciplinaires.

Evoquant le problème des capitaux extérieurs, le ministre a souligné que le projet de loi garantissait un contrôle majoritaire des professionnels. Il a rappelé que l'Assemblée nationale aurait néanmoins souhaité exclure du capital des sociétés d'avocats toute participation extérieure.

Abordant le problème du salariat des notaires, proposé par les représentants de la profession notariale, le garde des sceaux a indiqué que la Chancellerie étudiait, en liaison avec la profession, les conditions d'application de l'innovation ainsi suggérée.

Enfin, le ministre a rappelé qu'à l'Assemblée nationale il avait été proposé d'introduire le partenariat parmi les modes d'exercice de la nouvelle profession et que cette question était désormais à l'examen des services de son ministère.

En conclusion, le garde des sceaux a observé que certains dans les milieux intéressés semblaient faire preuve d'une inquiétude marquée à l'égard de la réforme

proposée. Cependant, il a indiqué que la réforme de 1971 avait provoqué des interrogations de même nature. L'avenir lui a néanmoins semblé devoir dissiper ces différentes inquiétudes.

Enfin, le ministre a souligné que le projet de loi apparaissait devoir être très rapidement suivi par une réforme de l'aide judiciaire. Il a indiqué qu'un projet en ce sens serait déposé à la prochaine session de printemps, sur la base des conclusions du rapport établi à la demande du Gouvernement par M. Paul Bouchet.

Après une intervention de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, évoquant les problèmes de la prévoyance sociale de la nouvelle profession, **M. Jacques Larché, président**, a remercié le garde des sceaux pour l'esprit d'ouverture dans lequel il abordait l'examen du texte au Sénat. Cependant, il a indiqué que le projet suscitait de graves interrogations, notamment parce que la fusion des deux professions d'avocat et de conseil juridique impliquait l'acceptation de certaines règles applicables à cette dernière profession.

M. Luc Dejoie, rapporteur, a observé que le projet de loi intéressait à égalité les professionnels, les usagers et les pouvoirs publics.

D'une manière générale, il a estimé que le grand public, souhaitant un meilleur accès à la justice, attendait, plus encore sans doute, une réforme de l'aide judiciaire, laquelle pourrait être utilement associée aux deux projets de loi actuellement à l'examen du Sénat.

Abordant ensuite le contenu des projets, le rapporteur a indiqué que le second renvoyait d'une manière excessive au pouvoir réglementaire. Il a estimé que des dispositions propres à chaque profession pourraient vraisemblablement compléter utilement ce texte.

Il a par ailleurs observé que les règles de détention du capital dans les sociétés d'exercice libéral manquaient de clarté.

Il a demandé au ministre si, dans toutes les sociétés anonymes et pas simplement dans les sociétés d'exercice libéral à forme anonyme, le nombre d'associés minimum requis ne pouvait être ramené de sept à trois.

Evoquant le problème du salariat, le rapporteur s'est demandé si le principe de cette forme d'exercice ne pourrait être étendu à l'ensemble des professions libérales. Il s'est également interrogé sur la nature de la clause de conscience.

S'agissant des conditions de la représentation de la nouvelle profession, il s'est interrogé sur l'opportunité de créer, à l'échelon régional, une structure ad hoc et sur la nécessité de rappeler explicitement les prérogatives des ordres en matière disciplinaire.

Abordant les problèmes de la prévoyance sociale, il a indiqué qu'une affiliation de l'ensemble des professionnels, même salariés, à la caisse nationale des barreaux français pourrait apparaître comme une solution de simplification.

Il s'est ensuite interrogé sur les conditions dans lesquelles l'établissement par le premier projet de loi d'une réglementation de l'exercice du droit pouvait se satisfaire de très nombreuses exceptions. Il a estimé, par voie de conséquence, que le dispositif pourrait être revu pour imposer à toute personne autorisée à consulter et à rédiger des actes sous seing privé des conditions de compétence, d'assurance et de moralité.

Enfin, le rapporteur a souhaité que les conditions de l'interprofessionnalité soient mieux fixées dans le projet de loi et s'est demandé si le partenariat ne pourrait pas constituer un mode supplémentaire d'exercice de la nouvelle profession d'avocat.

M. Charles Lederman a indiqué que des inquiétudes de plus en plus vives se faisaient jour à l'égard des deux projets de loi. Il a souligné que ces inquiétudes débordaient le cadre des professions juridiques quant au deuxième projet, celui-ci s'appliquant à l'ensemble des professions libérales. Aussi, il a proposé que l'ensemble de ces

professionnels, par exemple les médecins, soit entendu dans le cadre de l'examen du projet.

Il a observé, comme le rapporteur, que la réforme proposée renvoyait exagérément au pouvoir réglementaire, citant notamment les huit décrets en Conseil d'Etat prévus par le second projet de loi.

Il s'est ensuite montré réservé à l'égard du salariat des notaires.

Par ailleurs, il a estimé que les problèmes de l'accès à la justice, particulièrement aigus de nos jours, devaient être réglés avant toute décision sur les deux projets de loi en discussion. Il s'est ainsi montré en accord avec le principe d'un examen rapide d'une réforme de l'aide judiciaire.

Il a ensuite souhaité que le projet de loi soit précisé quant aux conditions d'exercice de la nouvelle profession par des ressortissants étrangers.

Enfin, il a souhaité que l'indépendance de nouveaux professionnels soit davantage garantie, notamment par l'élimination de toute participation de capitaux extérieurs dans les nouvelles sociétés.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que la dénomination de la nouvelle profession devait être à nouveau soumise à examen, les nouveaux professionnels ne pouvant en aucun cas être assimilés aux avocats actuels.

Il a ensuite souligné que les conditions d'indépendance de ces nouveaux professionnels devaient être redéfinies, notamment quant aux conflits d'intérêts susceptibles d'intervenir au sein des sociétés d'exercice libéral d'avocats et quant au salariat.

Il s'est ensuite inquiété de l'avenir des avocats chargés des procédures courantes de la vie quotidienne dans le cadre du nouveau dispositif.

Abordant ensuite les problèmes de la représentation de la nouvelle profession, il a estimé que le dispositif

proposé paraissait inapproprié, les membres du nouveau conseil national ne pouvant être regardés comme suffisamment proches des professionnels concernés et la représentation de la profession lui semblant convenablement assurée par la conférence des bâtonniers et le bâtonnier de Paris.

Enfin, il a estimé que les dispositions relatives aux sociétés d'avocats devaient être reportées du texte concernant les sociétés d'exercice libéral en général au seul projet relatif à la réforme des professions judiciaires et juridiques.

En réponse aux différents intervenants, **M. Henri Nallet, garde des sceaux**, a réaffirmé que la réforme de l'aide judiciaire et celle des professions lui paraissaient liées, sinon au plan technique, du moins au plan politique.

Evoquant les nombreux renvois au pouvoir réglementaire prévus par le projet de loi, le garde des sceaux a indiqué comprendre la critique portée mais a estimé qu'un tel renvoi semblait répondre à un souci pratique. Il a cependant indiqué qu'il ne voyait pas d'objection à ce qu'un plus grand nombre de règles générales ayant reçu l'accord de l'ensemble des professions soit intégré dans le projet de loi, tout en soulignant la difficulté d'obtenir l'accord de toutes les professions concernées, difficulté tenant à leur nombre.

Abordant la question des capitaux extérieurs, il a souligné que l'ouverture proposée répondait à la nécessité d'offrir aux professionnels, notamment aux jeunes, des nouveaux moyens de développement.

Evoquant la question du salariat, il a indiqué que le dispositif proposé s'éloignait peu des conditions d'exercice actuel de nombreux collaborateurs en situation quasi-salariale. Il s'est cependant montré en accord avec une incidente de **M. Jacques Larché, président**, rappelant que ces collaborateurs avaient néanmoins, dans le régime actuel, la possibilité de se créer une clientèle.

Le ministre s'est ensuite montré en accord avec la proposition de création d'un échelon supplémentaire au niveau régional, proposé par le rapporteur, de représentation de la profession. Il a toutefois observé que, sur le plan de la formation, une structure nationale semblait demeurer indispensable.

Le garde des sceaux a par ailleurs indiqué que l'affiliation éventuelle de l'ensemble des professionnels, même salariés, à la caisse nationale des barreaux français, proposée par le rapporteur, méritait examen.

Enfin, le garde des sceaux a souligné que le principe d'une réglementation de l'exercice du droit, tout en étant essentiel, apparaissait délicat dans sa mise en forme et qu'il restait ouvert à différentes méthodes susceptibles d'être envisagées.

Le ministre s'est par ailleurs montré en accord avec la mise en place de structures interprofessionnelles et s'est déclaré ouvert pour examiner des propositions en vue de l'introduction du partenariat.

En conclusion, le garde des sceaux, tout en regrettant l'opposition globale de **M. Charles Lederman** à l'égard des deux projets de loi et la réserve marquée de **M. Michel Dreyfus-Schmidt** à l'égard des dispositions essentielles de ces projets, a indiqué que la question fondamentale, pour lui, résidait dans la préparation des professions du droit à l'échéance du 1er janvier 1993 et qu'à cet égard, la situation actuelle paraissait devoir être améliorée.

M. Jacques Larché, président, a indiqué partager cette même préoccupation, tout en précisant que la commission, comme le Sénat, se croyait autorisée à proposer dans le cadre de cette préoccupation un dispositif amendé.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est montré favorable, à titre complémentaire, à certaines propositions du texte permettant dans leur principe les améliorations souhaitées, notamment quant à l'attribution de moyens

aux jeunes professionnels et à la mise en oeuvre d'un régime d'interprofessionnalité.

M. Luc Dejoie, rapporteur, a pour sa part également reconnu que la situation actuelle ne donnait pas toute satisfaction et que des évolutions paraissaient sans aucun doute nécessaires.

Enfin, sur le **rapport de M. Louis Virapoullé**, la commission a examiné le **projet de loi n° 2 (1990-1991)**, adopté par l'Assemblée nationale, portant **diverses dispositions en matière de sécurité routière**.

Après avoir rappelé que la sécurité routière constituait une priorité nationale à l'heure où de nombreux véhicules se transforment toujours en «cercueils ambulants», **M. Louis Virapoullé, rapporteur**, a insisté sur l'effort considérable qui avait été consenti ces dernières années dans la lutte contre l'insécurité routière et l'alcool au volant.

Le rapporteur a indiqué qu'entre le 1er septembre 1989 et le 31 juillet 1990, on avait déploré 10.641 tués sur nos routes contre 10.211 lors de la même période de l'année précédente, soit une augmentation de 4,2 % sur douze mois. Parallèlement, il a été dénombré sur la période 1989-1990, 54.139 blessés graves et 177.299 blessés légers. Après avoir rapidement brossé l'historique de la législation en matière d'alcool au volant, **M. Louis Virapoullé, rapporteur**, a relevé que le dispositif de l'article 4 du projet de loi initial avait été entièrement repris par l'article 11 de la loi n° 90-602 du 12 juillet 1990 relative à la protection des personnes contre les discriminations en raison de leur état de santé ou de leur handicap. En conséquence, ce dispositif qui avait trait au risque que fait courir la diffusion des appareils nautiques communément dénommés «scooters des mers», a été supprimé par l'Assemblée nationale en première lecture.

Le rapporteur a déclaré que le projet de loi ne comportait plus que trois dispositions qui concernaient la sécurité routière : l'article premier institue un dépistage

préventif du taux d'imprégnation alcoolique des conducteurs à l'initiative des officiers de police judiciaire et, sous la responsabilité et sur l'ordre de ces derniers, des agents de police judiciaire.

Le rapporteur a rappelé que l'actuel article L. 3 du code de la route prévoit déjà des dépistages préventifs mais uniquement sur réquisition du Procureur de la République. Soulignant que les forces de l'ordre seraient équipées de 3.300 éthylomètres d'ici à la fin de l'année, **M. Louis Virapoullé, rapporteur**, a néanmoins relevé qu'en 1983, le Gouvernement avait prévu la mise en service de 5.000 de ces appareils dès 1988.

Après avoir exprimé le souhait que la police judiciaire exerce ses nouvelles attributions avec compétence et courtoisie, **M. Louis Virapoullé, rapporteur**, a proposé l'adoption de l'article premier. Cet article introduit un dispositif de nature, selon lui, à améliorer très sensiblement la sécurité sur nos routes.

Le rapporteur a précisé que l'article 2 du projet de loi tendait à permettre l'immobilisation du véhicule à deux roues à moteur dont le conducteur circule sans être coiffé du casque ou sans être muni des équipements obligatoires destinés à garantir sa propre sécurité. Si le conducteur du véhicule n'a pas justifié de la cessation de l'infraction dans un délai de 48 heures -c'est-à-dire en pratique ne s'est pas présenté au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie coiffé de son casque- l'officier de police judiciaire pourra transformer l'immobilisation en une mise en fourrière dans les conditions prévues par les articles L. 25-1 et L. 25-3 à L. 25-7 du code de la route.

Le rapporteur a estimé que le conducteur du véhicule à deux roues à moteur qui circule sans son casque constitue un danger non seulement pour lui-même mais encore pour les conducteurs respectueux des règles du code de la route.

En conséquence, il a proposé l'adoption du dispositif présenté par l'article 2.

M. Louis Virapoullé, rapporteur, a enfin indiqué que l'article 3 du projet de loi, en instituant l'obligation pour le propriétaire du véhicule d'occasion de remettre à l'acquéreur un certificat de non opposition établi depuis moins de deux mois par la préfecture, permettra de faciliter le recouvrement des amendes forfaitaires et de protéger l'acheteur du véhicule d'occasion contre le vendeur indélicat. Il a cependant souligné que cette réforme entraînerait pour les services de l'Etat une charge nouvelle et qu'il convenait en conséquence d'en différer la mise en oeuvre. **M. Louis Virapoullé, rapporteur**, a donc approuvé le dispositif adopté à l'article 4 bis par l'Assemblée nationale qui fixe à une date déterminée par décret, antérieure au 1er janvier 1992, l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 3.

M. Charles Jolibois a estimé que le conducteur de véhicule à deux roues à moteur qui circule sans casque ne présente un véritable danger que pour lui-même.

Il a jugé en conséquence que l'immobilisation proposée constituait une mesure de coercition beaucoup trop sévère et susceptible d'abus.

M. Guy Allouche a souligné que l'objet de l'article 2 était la sécurité personnelle du conducteur du véhicule à deux roues à moteur et non les dommages que ce dernier était susceptible de provoquer. Il s'est ensuite interrogé sur les risques que pouvaient faire courir les conducteurs de certains véhicules ou appareils -terrestres ou nautiques- utilisables sans permis de conduire ainsi que le prévoient nos règlements dans un certain nombre de cas. Il s'est lui aussi inquiété des abus que la réforme pourrait éventuellement susciter de la part des fonctionnaires auxquels les nouvelles compétences sont dévolues.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est demandé si les équipements obligatoires visés par l'article 2 du projet concernaient le conducteur ou le véhicule. Il a estimé que la rédaction proposée comportait une certaine ambiguïté. Il s'est aussi interrogé sur le droit pour les forces de l'ordre d'immobiliser un véhicule qui n'est pas équipé des

équipements obligatoires (tel que, par exemple, l'éclairage du véhicule durant la nuit).

En réponse, **M. Louis Virapoullé, rapporteur**, a rappelé les règles prévues par l'article R. 278 du code de la route en ce qui concerne les conditions de l'immobilisation du véhicule. Dans ce dispositif, il est notamment prévu que l'immobilisation du véhicule peut être prescrite lorsque la défektivité de son équipement réglementaire et notamment l'éclairage crée un danger important pour les autres usagers.

Après les interventions de **MM. Philippe de Bourgoing et Bernard Laurent**, le rapporteur a insisté sur la nécessité absolue pour tout conducteur d'un véhicule à deux roues à moteur d'être coiffé du casque avant de rappeler la définition des agents de police judiciaire selon l'article 20 du code de procédure pénale : les agents de police judiciaire seront en effet appelés, aux termes de la réforme, à procéder au dépistage préventif de l'alcoolémie des conducteurs, sur l'ordre et sous l'autorité des officiers de police judiciaire. Il a aussi pris acte du souci exprimé par la commission d'entourer les contrôles effectués à l'initiative de la police judiciaire des meilleures garanties.

Enfin, la commission a adopté à l'article 2 un amendement supprimant la référence aux équipements obligatoires autres que le casque dont le conducteur du véhicule à deux roues à moteur doit être muni, le rapporteur ayant confirmé qu'en l'état actuel des choses, seul le casque est obligatoire pour ce conducteur puis, sur proposition de son rapporteur, la commission a adopté le projet de loi.

La commission a enfin nommé **M. Philippe de Bourgoing** comme rapporteur du **projet de loi n° 34 (1990-1991)** modifiant les annexes I et II de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

Mercredi 17 octobre 1990. - Présidence de M. Marcel Rudloff, secrétaire.- La commission a tout d'abord procédé, sur le rapport de M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur, à l'examen des amendements au projet de loi n° 286 (1989-1990) portant suppression de la tutelle administrative et financière sur les communes de Nouvelle-Calédonie et extension de dispositions diverses relatives à ce territoire.

A l'article 2, elle a estimé que l'amendement n° 10 présenté par M. Dick Ukeiwé et les membres du groupe R.P.R. était satisfait par l'amendement n° 2 présenté par la commission.

La commission a ensuite émis un avis défavorable aux amendements n°s 11, 12, 13, 14 et 15 présentés par les mêmes auteurs aux articles 10, 23, 24, 27 et 28, dans la mesure où elle a estimé que l'Etat était seul compétent pour fixer les règles en matière de nomenclature budgétaire applicable au territoire, aux provinces et à leurs établissements publics.

A l'article 29, la commission a émis un avis favorable à un amendement n° 16 présenté par les mêmes auteurs, sous réserve qu'il soit complété par la référence aux premier et deuxième alinéas de l'article 25.

A l'article 30, la commission a également émis un avis favorable à un amendement n° 17 présenté par les mêmes auteurs, sous réserve qu'y soit visé le deuxième alinéa de l'article 56.

La commission a ensuite émis un avis favorable aux amendements n°s 18, 19, 20, 21 présentés par les mêmes auteurs et n°s 28, 29, 30 et 31 présentés par M. Jean-Luc Mélenchon et les membres du groupe socialiste, tendant à insérer une division additionnelle après l'article 45 comportant des dispositions relatives à la prévention et à la répression de la conduite d'un véhicule en état alcoolique. De même, elle a émis un avis favorable aux amendements n°s 22, 23 et 24 présentés par M. Dick Ukeiwé et les membres du groupe R.P.R. tendant

également à introduire une division additionnelle après l'article 45, comportant des dispositions relatives aux infractions à la réglementation de la chasse.

En revanche, la commission a estimé que les amendements n°s 32 et 33 présentés par M. Jean-Luc Mélenchon et les membres du groupe socialiste, tendant à insérer une division et un article additionnels après l'article 45 relatifs aux établissements publics interprovinciaux et provinciaux, étaient sans objet dans la mesure où l'article 33 du projet de loi traitait déjà de cette question. Elle a toutefois observé que les sixième et septième alinéas de l'amendement n° 33 pourraient trouver à s'insérer dans l'article précité du projet de loi.

La commission a ensuite émis un avis défavorable à l'adoption des amendements n°s 34, 35 et 38 présentés par les mêmes auteurs et tendant à insérer après l'article 45 un titre additionnel consacré aux sociétés coopératives agricoles. Elle a en effet estimé que le projet de loi récemment déposé par le Gouvernement et portant réforme du code rural se traduirait par une modification substantielle du régime des sociétés coopératives agricoles et qu'il convenait d'attendre l'adoption de cette réforme pour étendre au Territoire les dispositions nouvelles.

La commission a en revanche émis un avis favorable à l'amendement n° 36 rectifié présenté par les mêmes auteurs tendant à introduire un article additionnel après l'article 47. Elle a en revanche estimé que l'amendement n° 37 tendant également à introduire un article additionnel après l'article 47 était superfétatoire.

Enfin, après un débat auquel ont pris part MM. Georges Othily, Marcel Rudloff, Daniel Hoeffel, Hubert Haenel, Lucien Lanier, Michel Dreyfus-Schmidt et Albert Ramassamy, la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 27 présenté par M. Henri Goetschy tendant à insérer un article additionnel après l'article 50 afin d'associer les communes à l'élaboration des programmes radiophoniques et audiovisuels en langues

vernaculaires ainsi qu'aux programmes d'enseignement de ces langues et des cultures locales.

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Bernard Laurent, rapporteur**, les amendements présentés au **projet de loi n° 397 (1989-1990)** portant homologation des dispositions prévoyant l'application de **peines correctionnelles et de sanctions complémentaires**, de délibérations de l'assemblée territoriale de Polynésie française et édictant des **dispositions pénales et de procédure pénale** applicables en Polynésie française.

M. Bernard Laurent, rapporteur, a proposé à la commission d'adopter cinq nouveaux amendements n°s 5, 6, 7, 8 et 9 tendant à introduire cinq articles additionnels après l'article 7 pour homologuer sept délibérations de l'assemblée territoriale de Polynésie française portant respectivement sur la réglementation des laboratoires d'analyses biologiques, le recouvrement des sommes dues par les employeurs aux caisses de compensation des prestations familiales, l'exercice de la profession d'agent immobilier, la création d'un corps de gardes-nature, l'exercice de la pharmacie vétérinaire, l'exercice de la pharmacie et la protection des tortues marines.

La commission a ensuite examiné les amendements déposés sur la **proposition de loi organique n° 461 (1989-1990)** adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la représentation des activités économiques et sociales de l'outre-mer au sein du **Conseil économique et social**.

M. Louis Virapoullé, rapporteur, a tout d'abord indiqué que d'après les informations qu'il avait pu recueillir, le Gouvernement souhaitait voir aboutir dès que possible l'examen de ce texte, et émettrait donc un avis négatif sur tout amendement susceptible d'en différer l'adoption en termes conformes par les deux assemblées.

Partageant la même préoccupation, de façon à doter sans plus tarder Mayotte d'une représentation au Conseil économique et social, **M. Louis Virapoullé, rapporteur**,

a préconisé le retrait pur et simple des deux amendements adoptés par la commission lors de sa réunion du 10 octobre 1990.

M. Marcel Rudloff, président, a souligné que cette solution resituerait opportunément la proposition de loi organique dans son cadre initial et s'est rallié à la proposition du rapporteur. Après une intervention de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a ainsi décidé à l'unanimité de retirer dès à présent les amendements n° 1 et n° 2.

Elle a ensuite émis un avis défavorable sur l'amendement n° 3 déposé par M. André Fosset et les membres du groupe de l'union centriste et l'amendement n° 4 déposé par M. Pierre Jeambrun et Yvon Collin. **M. Louis Virapoullé, rapporteur**, a toutefois indiqué qu'indépendamment de leur rejet dans l'immédiat, ces quatre amendements exprimaient des préoccupations légitimes, qui pourraient sans doute être réexaminées dans le cadre plus adapté d'une nouvelle proposition de loi organique sur le Conseil économique et social.

Judi 18 octobre 1990. - Présidence de M. Jacques Larché, président et de M. Louis Virapoullé, vice-président. - **M. Jacques Larché, président**, a tout d'abord interrogé la commission sur la possibilité, déjà évoquée lors de la réunion du 16 octobre, d'**ouvrir au public les réunions** prévues pour les mardi 23, mercredi 24 et jeudi 25 octobre. Après des interventions de **MM. Daniel Hoeffel, Jacques Thyraud, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Marie Girault, Marcel Rudloff et Guy Allouche**, la commission a décidé que ces réunions seraient ouvertes au public.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport de **M. Marcel Rudloff** sur la proposition de loi n° 370 (1989-1990) adoptée par l'Assemblée nationale relative aux zones *non aedificandi* de la ville de Strasbourg.

Après avoir retracé brièvement l'évolution du régime juridique des fortifications qui ceignaient jadis certaines villes, comme par exemple Paris et Lille, **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, a indiqué que la proposition de loi soumise à l'examen de la commission avait pour objet d'abroger deux lois des 21 juillet 1922 et 16 juillet 1927, instituant des règles dérogatoires d'urbanisme dans la zone des anciennes fortifications strasbourgeoises.

Ces textes, qui établissaient en particulier une servitude *non aedificandi* dans cette zone et imposaient à la ville de Strasbourg d'en acquérir tous les terrains par voie amiable ou d'expropriation, sont devenus obsolètes depuis la mise en oeuvre d'instruments juridiques plus récents dont notamment les zones d'aménagement différé et le plan d'occupation des sols. **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, a par ailleurs signalé que la quasi-totalité des terrains concernés avaient été acquis par la municipalité ou étaient en cours d'acquisition.

Etablissant un parallèle avec l'abrogation en 1985 de deux lois de 1919 fixant respectivement le régime des anciennes fortifications de Paris et de Lille, **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, a estimé qu'il convenait dans ce domaine d'aligner Strasbourg sur le droit commun, conformément aux attentes de la municipalité. Il a toutefois observé que le texte adopté par l'Assemblée nationale comportait quelques lacunes susceptibles d'être comblées par voie d'amendements techniques qui ne remettraient aucunement en cause l'économie générale de la proposition de loi.

A **M. Louis Virapoullé** qui souhaitait obtenir des précisions sur l'opposabilité du Plan d'occupation des sols de la ville de Strasbourg, **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, a indiqué que, sauf aléa imprévisible (comme une éventuelle annulation par le tribunal administratif), ce document d'urbanisme devrait entrer en vigueur au printemps prochain.

La commission a ensuite procédé à l'examen du dispositif de l'article unique de la proposition de loi. Sur

proposition de son rapporteur, elle a successivement adopté trois amendements relatifs :

- au maintien en vigueur de l'article 9 de la loi du 21 juillet 1922, de façon à maintenir inchangées les limites territoriales entre la ville de Strasbourg et la commune de Schiltigheim ;

- à l'établissement d'un état d'occupation des terrains jusqu'à présent frappés de la servitude *non aedificandi* ; **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, a mentionné qu'un état identique était tenu à Paris et à Lille, afin de faciliter le contrôle des opérations immobilières réalisées sur les terrains en cause ;

- au report de six mois de l'entrée en vigueur de la loi.

La commission a enfin adopté l'article unique ainsi modifié de la proposition de loi.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport de **M. Germain Authié** sur le projet de loi n° 22 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la **fonction publique territoriale** et portant modification de certains articles du **code des communes**.

Le rapporteur a fait observer que ce texte, qui peut s'apparenter à un projet de loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales, n'avait pas pour objectif d'opérer une refonte du dispositif législatif applicable à la décentralisation et au statut des personnels territoriaux, mais d'améliorer et de corriger les textes en vigueur. Sa portée est donc limitée. Le projet de loi comprend trois volets : il cherche à améliorer les dispositions relatives à la fonction publique territoriale ; il tend à aménager sur certains points le statut des maires et à faciliter l'exercice des compétences locales ; et enfin il contient diverses dispositions qui vont de la solidarité financière intercommunale aux procédures et délais de mise en oeuvre de certaines mesures de décentralisation.

Après avoir rappelé le contexte législatif dans lequel elles s'insèrent, le rapporteur a présenté les adaptations

proposées en ce qui concerne la fonction publique territoriale. Ces adaptations visent, d'une part, à renforcer la situation statutaire des fonctionnaires territoriaux et, d'autre part, à prendre en compte les besoins des collectivités locales en matière de gestion du personnel, notamment au regard du recrutement, de l'avancement et des suites de formation initiale.

Sur le statut des maires, la disposition essentielle tend à assouplir les règles d'incompatibilité du mandat de maire ou d'adjoint avec l'exercice de certaines fonctions dans les administrations financières. Par ailleurs, le projet de loi élargit les possibilités offertes aux maires de donner des délégations de signature aux secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints dans les communes de plus de 5.000 habitants et, en outre, dans les communes de plus de 20.000 habitants, aux directeurs généraux et directeurs de services techniques. Ce pouvoir est étendu aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale. En outre, le conseil municipal pourra déléguer au maire le pouvoir de régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux. Enfin, un article 17 bis, adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement, tend à confier dans tous les cas au maire la répression des bruits de voisinage.

Les diverses dispositions regroupées dans le titre III visent, en premier lieu, à renforcer la solidarité financière entre les communes, en deuxième lieu, à simplifier certaines procédures et à accroître certains délais de mise en oeuvre de la décentralisation et, enfin, à rationaliser la répartition des compétences en matière de gestion des archives.

Après avoir exprimé son souhait que le Gouvernement soumette au Parlement un projet de loi plus global traitant l'ensemble des questions qui se posent, le rapporteur a formulé les observations suivantes sur les charges des collectivités locales, le respect de la spécificité locale et sur les délais et procédures.

Il s'est inquiété du risque de transfert aux collectivités locales de charges jusque là assumées par l'Etat. Il a néanmoins reçu des garanties sur la possibilité pour les collectivités locales d'avoir librement recours à des fonctionnaires de l'Etat ou à des fonctionnaires territoriaux pour occuper les emplois visés par les deux premiers articles. Il a rappelé, en outre, que le nombre d'établissements concernés par ces dispositions est limité puisqu'il s'élève à 34 musées classés, 96 bibliothèques centrales de prêt et 54 bibliothèques municipales classées, ce qui représente environ 200 à 250 fonctionnaires. Le rapporteur s'est également inquiété du risque d'accroissement des charges déjà assumées par les départements pour assurer la couverture sociale des sapeurs-pompiers départementaux non professionnels. Enfin, il a apporté certaines précisions sur les dispositions relatives à la solidarité financière intercommunale prévue aux articles 22 et 23 qui ne concernent que trois communes dépourvues de fiscalité locale. Il s'est demandé si un retour au droit commun de ces trois communes ne serait pas préférable au régime particulier prévu par le projet de loi.

Sur la spécificité locale, après avoir estimé qu'une réflexion globale devrait être engagée sur l'organisation des concours des collectivités territoriales, le rapporteur a fait valoir que le dispositif réglementaire prévu pour l'organisation de concours communs par les écoles de l'Etat devra garantir les intérêts des collectivités locales. Enfin, il a fait remarquer que confier la répression des bruits de voisinage dans tous les cas au maire pose le problème des moyens dont celui-ci peut disposer pour mener à bien cette mission.

Sur les délais de mise en oeuvre des lois intéressant la fonction publique territoriale et la décentralisation, il a estimé, tout en déplorant le non respect du délai fixé par le législateur, que la prorogation des délais prévus était justifiée dans chacun des cas visés par le projet de loi. Il a, par ailleurs, fait observer qu'une simplification des procédures réglementaires n'était pas souhaitable lorsque

ces procédures constituaient une garantie pour les collectivités territoriales et les fonctionnaires intéressés.

Enfin il a fait remarquer que l'article 10 du projet de loi qui a pour objet de faire produire un effet rétroactif aux décisions d'avancement, pouvait soulever une difficulté au regard de l'exercice du contrôle administratif par le représentant de l'Etat. Il a néanmoins souligné l'acuité du problème posé par la date d'effet des décisions d'avancement et rappelé que le Conseil d'Etat dans son rapport public de 1989 avait lui-même repris une recommandation qu'il formulait déjà dans son rapport pour 1963-1964 tendant à ce que les dispositions réglementaires relatives à la situation des fonctionnaires et agents de l'Etat, des collectivités locales et leurs établissements publics puissent recevoir effet à une date antérieure à celle de leur publication.

M. Louis Virapoullé, président, après avoir constaté la complexité du texte, s'est inquiété des difficultés que rencontrait la mobilité de la fonction publique de l'Etat vers la fonction publique territoriale. Il s'est en outre interrogé sur la valeur du seuil de 5 000 habitants retenu pour les délégations de signature au secrétaire général et au secrétaire général adjoint.

M. Jean-Marie Girault s'est félicité de l'élargissement des possibilités de délégation de signature et a fait remarquer qu'il y avait homogénéité de la municipalité, le secrétaire général centralisant l'information et rendant compte au maire. Il s'est néanmoins demandé si cette mesure ne pouvait pas être étendue aux sociétés d'économie mixte locales et a souhaité savoir si elle visait les établissements publics intercommunaux.

M. François Giacobbi, après avoir déploré le manque de liberté des élus locaux pour le recrutement des fonctionnaires de catégorie C, a fait observer que les fonctionnaires de l'Etat exerçant leurs fonctions dans les

collectivités territoriales étaient pénalisés du point de vue de l'avancement.

MM. Bernard Laurent et Georges Othily ont, pour leur part, souhaité que le seuil retenu pour les délégations de signature soit abaissé.

M. Georges Othily a ensuite estimé que le gouvernement n'était pas favorable à des mises à disposition ou à des détachements des fonctionnaires de l'Etat dans les collectivités territoriales. Il s'est en outre inquiété de la prise en compte des effets des mesures relatives aux personnels scientifiques dans la dotation globale de fonctionnement.

En réponse à ces observations, le rapporteur, après avoir précisé que la délégation de signature serait également possible dans les établissements publics intercommunaux, a fait valoir que le seuil de 5 000 habitants permettait de ne retenir que les communes d'une certaine importance. Il a en outre souligné que cette délégation relèverait de la responsabilité personnelle des maires.

Tout en reconnaissant la réalité des problèmes relatifs à la mobilité et à la notation, il a exprimé le souhait que le texte ne soit pas alourdi par une multitude de dispositions cherchant à régler l'ensemble des questions. Il a fait remarquer, en outre, que la question de la mobilité était réglée pour certains personnels par les trois premiers articles du projet de loi et par certains statuts particuliers. Par ailleurs, le rapporteur a rappelé que les fonctionnaires de l'Etat mis à disposition des collectivités territoriales sont payés par l'Etat. Il convient que la mise à disposition soit prévue dans tous les cas visés au projet de loi.

Le rapporteur a, enfin, évoqué le dépôt éventuel d'un amendement du Gouvernement relatif aux activités gérées au moyen du compte de commerce intitulé «opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement». Il a indiqué à ce sujet, d'une part, que la concertation entre le ministère de

l'intérieur et le ministère de l'équipement ne semblait pas achevée et que, d'autre part, l'association des présidents de conseils généraux souhaitait que l'expérience en cours soit reconduite pour une période d'une année. Il a estimé nécessaire d'attirer l'attention du gouvernement sur ce souhait exprimé par les présidents de conseils généraux.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements présentés par le rapporteur.

A l'article premier, elle a adopté un amendement précisant, d'une part, la rédaction proposée par cet article pour l'article L. 341-2 du code des communes et supprimant, d'autre part, certaines dispositions n'ayant plus d'objet dans le nouveau régime des personnels visés par cet article.

A l'article 2, elle a adopté un amendement de précision.

A l'article 3, elle a adopté un amendement tendant à prévoir le cas de mise à disposition de personnels scientifiques d'Etat pour exercer leurs fonctions dans les bibliothèques centrales de prêt.

A l'article 4, elle a adopté un amendement tendant à supprimer cet article.

A l'article 4 bis, elle a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 10, elle a adopté un amendement tendant à insérer dans la rédaction proposée l'ensemble des articles concernés par l'effet rétroactif des décisions d'avancement.

A l'article 13, elle a adopté un amendement tendant à ce que l'obligation de servir soit définie par décret en Conseil d'Etat.

A l'article 14 bis, elle a adopté un amendement de précision.

A l'article 26, elle a adopté un amendement tendant à harmoniser la rédaction de cet article avec celle prévue aux articles premier et 2 du projet de loi.

Enfin, à l'article 27, elle a adopté un amendement tendant à une rédaction plus précise de cet article.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption du texte ainsi modifié.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport de **M. Jacques Sourdille** sur le projet de loi n° 10 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

Après avoir évoqué les conditions difficiles d'examen et d'adoption de ce projet lors de sa première lecture devant l'Assemblée nationale, **M. Jacques Sourdille, rapporteur**, en a présenté les trois objectifs :

- instituer le renouvellement intégral tous les six ans, et non plus triennal par moitié, des conseils généraux ;

- regrouper à partir de 1992 les élections régionales et les élections cantonales ;

- moduler la durée des mandats des différentes séries de conseillers généraux, de façon à parvenir à la concomitance définitive de ces élections à partir de 1998.

Se référant à l'exposé des motifs et aux déclarations réitérées du Gouvernement, **M. Jacques Sourdille, rapporteur**, a souligné que la justification essentielle avancée pour ce projet était la lutte contre l'abstentionnisme. Tout en déplorant ce phénomène préoccupant, il s'est pourtant déclaré persuadé que l'abstentionnisme n'était pas lié à la fréquence des consultations électorales. **M. Jacques Sourdille, rapporteur**, a illustré son propos de l'exemple de nombreux Etats étrangers où le regroupement des élections n'avait pas amélioré le taux de participation. Il a par ailleurs remarqué que le vote obligatoire, tel qu'il est institué par exemple en Belgique, atténue encore la portée des arguments comparatistes.

Il s'est ensuite attaché à établir les causes réelles de la désaffection des urnes, essentiellement liée à l'enjeu véritable de la consultation, ainsi qu'à la perception qu'en a le corps électoral.

Dans le cas des élections cantonales, il a ainsi souligné la participation élevée dans les cantons ruraux, dans les communes-dortoirs périurbaines, ou dans des petites villes qui ressentent instamment la nécessité d'une représentation active au sein de l'assemblée départementale.

M. Jacques Sourdille, rapporteur, a par ailleurs déploré l'option de regroupement retenue par le Gouvernement, dès lors qu'elle résulte plus d'un choix forcé que d'une logique propre : il apparaît en effet que la spécificité ou le calendrier aléatoire de toutes les autres consultations limitaient les possibilités d'intervention aux seules élections régionales et cantonales.

Le rapporteur s'est ensuite inquiété des incidences possibles de ce projet, notamment dans la perspective du prochain redécoupage des cantons, et du risque de modification du mode de scrutin pour les élections cantonales : le maintien du suffrage majoritaire à deux tours lui a paru à cet égard une nécessité absolue, pour éviter de politiser à l'extrême la désignation des conseils généraux.

Le dispositif même du projet de loi n'a pas paru satisfaisant à **M. Jacques Sourdille, rapporteur**. Il y a décelé un risque de recentralisation, dès lors qu'une élection commune atténuerait les différences essentielles entre la région et le département, au détriment de celui-ci ; d'autre part, il a craint que la publication des résultats du premier scrutin soit de nature à modifier le jugement des électeurs, lors du second.

En tout état de cause, **M. Jacques Sourdille, rapporteur**, a constaté que ce projet accroîtrait la confusion des compétences entre les régions et les départements, alors qu'il conviendrait au contraire de les

clarifier. Tout en admettant la nécessité d'une réflexion dans ce domaine, il a estimé que d'éventuelles modifications devaient faire l'objet d'un débat distinct et ne sauraient être opérées par une simple loi électorale.

Il a ensuite exposé les différentes attitudes susceptibles d'être adoptées face à ce projet. Certes, une modification du texte par voie d'amendement aurait constitué une solution envisageable. Elle n'aurait toutefois pas apporté les réponses claires à toutes les préoccupations, et aurait dès à présent modifié les rapports entre les départements et les régions, sous couvert d'une loi électorale. Il a donc indiqué sa préférence pour un rejet global du texte par la voie d'une question préalable.

Une discussion approfondie s'est alors engagée.

M. Jean-Marie Girault s'est associé à l'analyse du rapporteur, et s'est interrogé sur la constitutionnalité des modifications de durée des mandats proposées par le projet de loi.

M. Bernard Laurent a remarqué que le renouvellement intégral des conseils généraux serait sans doute plus conforme aux missions qui leur sont désormais imparties par les lois de décentralisation. Le projet lui a néanmoins paru peu utile, dès lors qu'aucun indicateur probant ne démontre qu'il réduirait réellement l'abstentionnisme. Il a par ailleurs rappelé que le taux élevé d'abstentions en 1988 était largement circonstanciel, et ne saurait constituer un argument péremptoire en faveur du regroupement.

M. Louis Virapoullé a confirmé ce propos, en observant d'autre part que l'abstentionnisme enregistre des écarts sensibles suivant les départements. Citant l'exemple de son propre département de la Réunion, **M. Louis Virapoullé** a indiqué que la participation électorale y était toujours élevée. D'une façon plus générale, il a estimé que des votes fréquents constituent un facteur appréciable de démocratie.

M. Marcel Rudloff a témoigné au contraire d'une certaine faveur pour le regroupement dans la mesure où il renforcerait l'intérêt des électeurs pour les élections régionales, et a cité à l'appui de son argument l'effet positif du regroupement des élections régionales et législatives en 1986. Faute de regroupement, il a exprimé ses inquiétudes sur le taux probablement élevé d'abstentions lors des élections régionales de 1992. Il a pourtant admis que la disparité des modes de scrutin et du nombre de tours pour les deux élections en cause paraît constituer un obstacle rédhibitoire à leur regroupement.

M. Guy Allouche s'est déclaré par principe hostile à toute question préalable, qui interdit la discussion normale d'un texte. Il a par ailleurs émis plusieurs réserves sur l'analyse du rapporteur. Les exemples étrangers de regroupement lui ont ainsi paru peu probants, compte tenu de leur impossible transposition dans le système politique français. Il a d'autre part relevé que les cantons ruraux sont également frappés par des taux croissants d'abstentions, et ne constituent plus à cet égard une référence significative.

M. Guy Allouche a ensuite rappelé qu'après les élections cantonales de 1988, la totalité des partis politiques -à l'exception du parti communiste- s'étaient prononcé en faveur d'un regroupement des consultations électorales : dans cette optique le choix des élections régionales et cantonales s'impose logiquement, puisqu'il n'est pas possible d'en regrouper d'autres. Il en va de même des modifications de durée des mandats, inévitables pour assurer la synchronicité des deux consultations.

M. Guy Allouche a estimé que la modernisation de la vie politique imposait des choix. L'exemple du regroupement de 1986 lui a paru concluant, et incite à adopter aujourd'hui une attitude pragmatique, pour éviter que la France soit en permanence en campagne électorale. Il a conclu son propos en soulignant qu'en aucun cas, le projet de loi ne tendait à une quelconque recentralisation,

ou à une modification du régime électoral actuel des conseillers généraux.

M. Charles Jolibois, s'est déclaré hostile à la prorogation du mandat des conseillers généraux élus en 1985. Il s'est par ailleurs déclaré très réservé à l'égard du renouvellement intégral des conseils généraux, dans la mesure où leur renouvellement triennal garantit une continuité à laquelle le législateur de 1871 avait accordé une attention toute particulière.

M. Daniel Hoeffel, au contraire, a estimé que le renouvellement intégral serait plus conforme aux missions assumées par les assemblées départementales depuis la décentralisation. Deux questions lui ont néanmoins paru essentielles : d'une part la possibilité de maintenir durablement deux modes distincts de scrutin dans des élections regroupées, d'autre part la préservation des spécificités respectives de deux assemblées élues simultanément. Au-delà de ces questions, **M. Daniel Hoeffel** a jugé qu'en fait, le projet de loi soulevait le problème plus vaste de la superposition en France de quatre structures territoriales différentes.

A l'issue de ces interventions, **M. Jacques Sourdille**, rapporteur, a souhaité exposer à la commission les motifs de probable inconstitutionnalité du projet de loi, en soulignant toutefois que l'avis défavorable rendu par le Conseil d'Etat n'avait pas été rendu public. Il a ainsi observé que le report d'un an de l'élection cantonale de 1991 n'était justifié par aucun événement extérieur impérieux, et atteindrait une durée sans précédent. Ces éléments altéreraient vraisemblablement la nature même du contrat électoral conclu par les électeurs et les élus en 1985.

M. Guy Allouche est convenu de l'intérêt de ces arguments, en soulignant cependant qu'ils ne permettraient pas de conclure avec certitude à l'inconstitutionnalité du projet de loi.

M. Jacques Larché, président, pour sa part, a estimé que le législateur restait fondé à fixer le régime électoral des assemblées locales, et le cas échéant, à moduler la durée de leur mandat.

M. Jacques Sourdille, rapporteur, a partagé l'opinion de M. Louis Virapoullé sur l'intérêt de consultations électorales fréquentes et a reconnu que l'abstentionnisme varie sensiblement d'un département à l'autre. Il a d'autre part regretté que le statut des départements ne fasse pas l'objet d'un texte spécifique. Il a par ailleurs estimé que la promotion de l'élection régionale incombe avant tout aux assemblées régionales, et que le regroupement avec l'élection cantonale n'apporterait donc pas de réponse satisfaisante aux observations émises par M. Marcel Rudloff.

M. Jacques Sourdille, rapporteur, a indiqué à M. Guy Allouche qu'une question préalable, loin d'esquiver le débat, constituerait au contraire une attitude résolue de refus d'un projet jugé peu clair dans ses motivations réelles. Il s'est par ailleurs félicité que M. Guy Allouche partage son analyse sur l'absence de latitude quant au choix de regroupement proposé, en soulignant pourtant que l'absence d'option alternative n'était pas un motif suffisant d'adhésion au projet. Dans cette optique, les déclarations des différents partis politiques après l'élection cantonale de 1988 ne lui ont pas paru traduire des engagements définitifs.

Un bref débat s'est alors engagé sur l'incidence de la question préalable proposée par le rapporteur.

M. Jean-Marie Girault a notamment fait observer qu'elle aboutirait au rejet global du texte, y compris l'article 6 bis nouveau (interdiction de redécoupage électoral dans l'année précédant les élections) dont il serait pourtant souhaitable de maintenir le dispositif.

Sont également intervenus dans ce débat **M. Jacques Larché, président**, ainsi que **MM. Charles Jolibois et Bernard Laurent**.

M. Jacques Sourdille, rapporteur, tout en se ralliant au principe exprimé à l'article 6 bis nouveau, a objecté que son maintien n'était en l'état pas compatible avec le rejet des douze autres articles du projet.

Au terme de cette discussion, la commission a **adopté une motion** tendant à opposer au projet de loi une **question préalable** dont la discussion interviendrait avant la discussion des articles.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS
ET DES DÉLÉGATIONS
POUR LA SEMAINE DU 22 AU 27 OCTOBRE 1990**

Affaires culturelles

Mardi 23 octobre 1990 à 16 heures 30

1. Audition de M. Xavier Gouyou Beauchamps, Président de Télédiffusion de France.
2. Demande de renvoi pour avis du projet de loi n°36 (1990-1991), adopté par l'Assemblée Nationale, après déclaration d'urgence, sur la réglementation des télécommunications et désignation d'un rapporteur pour avis sur ce projet de loi.
3. Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n°475 (1989-1990) de M. Jean Arthuis et plusieurs de ses collègues relative au financement des établissements d'enseignement privé par les collectivités territoriales.

Mercredi 24 octobre 1990 à 17 heures

Audition de M. Hubert Curien, ministre de la recherche et de la technologie, sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1991.

Jeudi 25 octobre 1990 à 10 heures

Audition de M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1991.

Affaires économiques

Mardi 23 octobre 1990

A16 heures

Audition de M. Lionel Stoléru, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé du Plan, sur les premières conclusions du Groupe "Anti-Crise" concernant les conséquences économiques et sociales des événements du Golfe Arabo-Persique.

A17 heures

Audition de M. Louis Mermaz, Ministre de l'Agriculture et de la Forêt, sur les orientations de son département ministériel dans le cadre du projet de loi de finances pour 1991.

Mercredi 24 octobre 1990 à 10 heures

1. Désignation d'un rapporteur pour avis sur le budget de la consommation et de la concurrence, en remplacement de M. Henri Bangou, démissionnaire.
2. Désignation d'un rapporteur pour le projet de loi n° 12 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale, relatif au code des ports maritimes.
3. Examen du rapport pour avis de M. Jean Boyer sur le budget du Plan.
4. Examen du rapport pour avis de M. Roland Grimaldi sur le budget de l'Energie.
5. Examen du rapport pour avis de M. Pierre Lacour sur le budget des TOM.

Affaires étrangères

Mercredi 24 octobre 1990

A 10 heures

1. Audition du général Schmitt, chef d'Etat-major des armées.
2. Décision concernant l'envoi d'une mission ponctuelle auprès des FFA.

A 16 heures

Audition de M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales.

Jeudi 25 octobre 1990

A 10 heures

**Audition de M. Roland Dumas, ministre d'Etat,
ministre des affaires étrangères :**

- sur le budget de son département,
- sur la situation dans le golfe Persique.

A 15 heures

**Audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ministre
de la défense, sur la situation dans le golfe Persique.**

Affaires sociales

Mardi 23 octobre 1990 à 11 heures

Examen des amendements au projet de loi n° 19 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant les dispositions du code de la sécurité sociale relatives aux conseils d'administration des organismes du régime général de Sécurité sociale et à l'agence centrale des organismes de Sécurité sociale, et portant dispositions transitoires. (Rapporteur : M. Bernard Seillier).

Finances

Mardi 23 octobre 1990 à 15 h 30

Projet de loi de finances pour 1991

● **Audition de M. Michel Charasse, Ministre délégué auprès du Ministre d'Etat, Ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget, sur le projet de loi de finances pour 1991.**

● **Rapport sur le budget de l'économie, des finances et du budget : II - Services financiers : Commerce extérieur (M. Larue, Rapporteur spécial).**

● **Rapport sur le budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer : V - Mer : Ports maritimes (M. Larue, Rapporteur spécial).**

Mercredi 24 octobre 1990

Projet de loi de finances pour 1991

- A 9 heures 30 :

● **Examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 1991 (M. Chinaud, Rapporteur général).**

- A 15 heures :

● **Rapport sur le budget de la Culture et de la Communication : Culture (M. Bourguine, Rapporteur spécial).**

● **Rapport sur le budget de la Recherche et de la technologie (M. Valade, Rapporteur spécial).**

● Rapport sur le budget de l'Industrie et de l'Aménagement du territoire : III - Commerce et Artisanat et article 91 (M. Ballayer, Rapporteur spécial).

- A 17 heures :

● Audition de M. Jean-Pierre Soisson, Ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sur les crédits de son département ministériel pour 1991.

Jeudi 25 octobre 1990 à 9 heures 30

Projet de loi de finances pour 1991

● Audition de M. Brice Lalonde, Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, sur les crédits de son département ministériel pour 1991.

● Rapport sur le budget des services du Premier ministre : V - Environnement (M. Vizet, Rapporteur spécial).

● Rapport sur le budget des services du Premier ministre : I - Services généraux : Economie sociale (M. Vizet, Rapporteur spécial).

Lois

Mardi 23 octobre 1990 à 9 heures

(Salle Médicis) (1)

1. Nomination de rapporteurs pour les textes suivants :

- projet de loi organique n° 48 (1990-1991) modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi

(1) Conformément à la décision de la commission, ces réunions seront ouvertes au public.

organique relative au statut de la magistrature et relatif à l'amélioration de la gestion du corps judiciaire ;

- proposition de loi organique n° 18 (1990-1991) présentée par M. Charles de Cuttoli, tendant à modifier et compléter la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République

- proposition de loi n° 21 (1990-1991) présentée par M. Jacques Habert, portant création d'un fonds de garantie public permettant l'indemnisation des Français établis hors de France expulsés en raison de leur nationalité ou de départ obligatoire par suite d'événements politiques graves.

2. Examen des rapports sur les textes suivants :

- projet de loi n° 457 (1989-1990) rejeté par l'Assemblée nationale, **portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques** (M. Luc Dejoie, rapporteur) ;

- projet de loi n° 460 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale, **relatif à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé** (M. Luc Dejoie, rapporteur) ;

- projet de loi n° 5 (1990-1991) insérant au livre II (partie législative) du code de la route un titre VIII relatif à l'enregistrement et à la communication des informations relatives à la documentation exigée pour la conduite et la circulation des véhicules (M. Jacques Thyraud, rapporteur).

3. Désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux

Mercredi 24 octobre 1990 à 9 heures

(Salle Médicis) (1)

Suite de l'ordre du jour de la veille.

Jeudi 25 octobre 1990 à 9 heures

(Salle Médicis) (1)

Suite de l'ordre du jour de la veille.

Délégation du sénat pour les communautés européennes

Jeudi 25 octobre 1990 à 9 heures

et éventuellement à 17 heures

1. Désignation de rapporteurs :

- Tempus.
- L'agence de l'environnement.
- L'union monétaire.

(1) Conformément à la décision de la commission, ces réunions seront ouvertes au public.

- L'avenir de la sidérurgie européenne.

2. Examen du projet de conclusions relatif au budget de la Communauté pour 1991, sur le rapport de M Jacques Oudin.

3. Examen du projet de conclusions relatif à l'accès à la fonction publique dans la Communauté, sur le rapport de M. Guy Cabanel.

4. Examen du projet de conclusions relatif au rôle d'un Sénat européen dans l'application du principe de subsidiarité, sur le rapport de M. Michel Poniatowski.