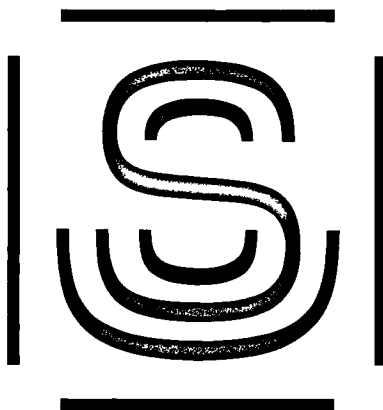


LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 13 – SAMEDI 18 JANVIER 1997

SESSION ORDINAIRE 1996-1997



SOMMAIRE

| | |
|---|------|
| Affaires économiques | 2355 |
| Affaires étrangères | 2375 |
| Affaires sociales | 2385 |
| Finances | 2387 |
| Lois | 2399 |
| Mission commune d'information | 2417 |
| Programme de travail pour la semaine du 20 au 25 janvier 1997 | 2429 |

SERVICE DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

| | Pages |
|--|-------|
| Affaires économiques | |
| • <i>Nomination de rapporteur</i> | 2374 |
| • <i>Transports - Réseau ferré national (Pjl n° 35)</i> | |
| – Audition de M. Claude Martinand, ingénieur général des Pons et Chaussées | 2355 |
| – Examen du rapport | 2360 |
| Affaires étrangères | |
| • <i>Nomination de rapporteurs</i> | 2375 |
| • <i>Défense - Réforme du service national</i> | |
| – Audition du Général Fassier, directeur central du service national | 2375 |
| – Audition de M. François Roussely, secrétaire général pour l'administration au ministère de la Défense et de M. Domi- nique Conort, directeur de la fonction militaire et du personnel civil | 2380 |
| Affaires sociales | |
| • <i>Emploi - Lutte contre le travail illégal (Pjl n° 152)</i> | |
| – Examen des amendements | 2385 |
| • <i>Organisme extraparlémentaire - Comité national de la mon- tagne</i> | |
| – Désignation d'un candidat proposé à la nomination du Sénat | 2385 |

Finances

| | |
|---|------|
| • <i>Nomination de rapporteur</i> | 2398 |
| • <i>Transports - Réseau ferré national (Pjl n° 35)</i> | |
| - Examen du rapport pour avis | 2387 |

Lois

| | |
|--|------|
| • <i>Emploi - Lutte contre le travail illégal (Pjl n° 152)</i> | |
| - Examen du rapport pour avis | 2399 |
| • <i>Mission d'information - Saint-Barthémy et Saint-Martin</i> | |
| - Echange de vues | 2409 |
| • <i>Justice - Réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (Ppl n° 163)</i> | |
| - Examen du rapport..... | 2410 |

Mission commune d'information chargée d'étudier la place et le rôle des femmes dans la vie publique

| | |
|---|------|
| - Audition de Mme Michèle Perrot, historienne..... | 2417 |
| - Audition de Mme Françoise Gaspard, sociologue | 2421 |
| - Audition de M. François de Singly, sociologue..... | 2424 |

| | |
|---|------|
| Programme de travail des commissions et missions d'information pour la semaine du 20 au 25 janvier 1997. | 2429 |
|---|------|

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 15 janvier 1997 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - **M. Jean François-Poncet, président**, a d'abord rappelé que la commission procéderait, les 4 et 5 février 1997, sous la présidence de M. le Président du Sénat, à des auditions sur la mondialisation et, le 19 février 1997, à des auditions sur la politique française d'investissement routier. Il a salué le haut niveau de compétence des personnalités qui avaient accepté de répondre à l'invitation de la commission.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Claude Martinand** sur le projet de loi n° 35 (1996-1997) portant création de l'établissement public " Réseau Ferré National ".

M. Claude Martinand, rappelant la mission de préfiguration que lui avait confiée, par lettre du 6 novembre 1996, M. le Premier ministre ainsi que le rapport d'introduction au débat national qu'il avait rendu au début de 1996, a indiqué qu'il lui paraissait opportun à la fois de désendetter la SNCF mais aussi de ne pas désintéresser la SNCF de la gestion de ses infrastructures, comme cela avait pu être fait en Suède ou en Grande-Bretagne.

Il a jugé qu'il convenait que, sur les lignes nouvelles ou saturées, la tarification permette à la fois l'autofinancement et le maintien des trafics. Il a annoncé que les péages seraient bloqués à un niveau peu évolutif en 1997-1998.

Assurant qu'il n'y aurait pas de séparation organique entre infrastructures et services, et que l'unité de la SNCF serait maintenue, il a précisé que l'établissement public " Réseau ferré national " (RFN) serait propriétaire et maître d'ouvrage, mais ne serait pas une entreprise nouvelle disposant d'ouvriers d'entretien et que la SNCF

serait le maître d'œuvre, dans certains cas, voire le maître d'ouvrage délégué et l'entrepreneur, et qu'elle resterait le principal détenteur français de l'expertise en matière ferroviaire.

Il a ajouté que les responsabilités seraient clarifiées mais que les effectifs prévisibles de RFN n'excéderaient pas 200 personnes, soit un peu plus d'un millième de ceux de la SNCF.

La réforme, a indiqué **M. Claude Martinand**, sera totalement neutre par rapport à la question de l'accès des tiers au réseau, permis dans des conditions limitées par la directive européenne n° 91-440.

Il a jugé que la solution retenue par le projet de loi serait stable et durable, qu'elle était originale et " à la française ".

Jugeant peu euphonique le sigle RFN, il a annoncé que l'établissement public RFN déléguerait l'entretien et l'exploitation (attribution des sillons, sécurité), qu'il arrêterait, sous le contrôle de l'Etat, les programmes d'investissement, déciderait, dans le cadre des décrets, du barème des péages et assurerait la plupart des maîtrises d'ouvrage déléguées, notamment au niveau régional.

Evoquant la régulation des services publics, par rapport au régime actuel, **M. Claude Martinand** a évoqué les moyens de contrôle des monopoles (audits, comparaisons des performances avec l'étranger ou entre services, conventions ou contrats incitatifs). Il a estimé que les syndicats pouvaient juger comme intéressante la conclusion de tels contrats.

A l'inverse, rappelant le rôle de la SNCF dans le retard français en matière de technologie de la pendulation ferroviaire, il a souligné les dangers du monopole d'expertise et estimé que le débat " convivial " entre RFN et la SNCF ne serait pas inutile.

Evoquant, pour illustrer son propos, la fermeture prématurée du triage de Culoz et sans dissimuler que cer-

tains choix seraient nécessairement discutés, il a jugé qu'une sévérité accrue sur certains investissements lourds permettrait des investissements plus légers et efficaces.

M. Claude Martinand a jugé absurde économiquement de recourir à des entreprises privées pour faire le travail que savent déjà faire 40.000 cheminots expérimentés.

Il a ajouté que la réforme offrait à l'Etat le moyen de se doter d'un instrument lui permettant de mieux remplir sa mission de contrôle.

Evoquant les questions financières " lourdes " posées par le rapporteur à l'appui de sa demande de report de l'examen du projet, il a observé que le montant de dette (134,2 milliards de francs) repris était significatif et proche du montant de la dette sociale (170 milliards de francs) et estimé que le service annexe pourrait permettre -dans une fourchette de 20 à 30 milliards de francs et avec un différé d'amortissement- d'alléger, à terme, des pans supplémentaires de la dette de la SNCF.

Jugeant que le conflit de décembre 1995 avait été " plutôt positif pour la SNCF " mais que la dotation en capital n'était pas le meilleur moyen pour régler les situations, **M. Claude Martinand** a estimé que les péages devraient, à terme, progresser, sans " reprendre d'une main ce que l'on aurait donné de l'autre ".

Estimant que, si l'Etat voulait devenir plus " vertueux " à travers RFN, il fallait que cet établissement parvienne, à terme, à une viabilité financière satisfaisante et évoquant la mise en place de l'établissement, il a souligné que des avant-projets de décret avaient été rédigés. Il a jugé difficile de prendre en charge certaines missions en cours d'année eu égard au principe de l'annualité budgétaire. 1997 sera donc, pour lui, une année de " transition en double commande ", notamment en matière comptable. En revanche, les missions d'étude des TGV, incombant à l'Etat, pourraient être prises en charge.

M. Claude Martinand a annoncé que le style de vie de RFN resterait " modeste, économe et petit " et qu'il envisageait de faire des directions départementales de l'équipement les représentants de RFN dans les départements et les régions sans engager de dépenses somptuaires.

Evoquant les débats actuels, il a émis la crainte que la SNCF ne cherche à verrouiller la négociation à l'avance. Il a souhaité qu'on aboutisse à un accord simple sur le découpage des biens remis à RFN. Il a assuré que la seule question importante était le succès pour la SNCF. Evoquant la fiscalité locale, il a estimé que l'enjeu financier était nul.

Il a estimé, pour finir, que la légitimité des salariés au futur conseil de RFN pouvait poser question et qu'un nombre accru de personnalités qualifiées pourrait être nommé à ce conseil.

A l'issue de cet exposé, **M. François Gerbaud, rapporteur**, évoquant le rôle moteur et la compétence de **M. Claude Martinand**, s'est félicité qu'il ait répondu aux questions de la maîtrise d'ouvrage et de l'accès des tiers au réseau et que soit maintenue l'unicité de la SNCF. Il a interrogé **M. Claude Martinand** sur la qualité des relations de la SNCF et de RFN, sur le niveau souhaitable des péages, ainsi que sur l'évolution de la dette résiduelle de la SNCF.

M. Claude Martinand a souhaité, en réponse, que les relations entre la SNCF et RFN soient claires et forfaitaires, que des objectifs globaux soient bien choisis. Il a estimé que l'indicateur de productivité apparente du travail était simpliste et que la qualité des prestations était essentielle.

Evoquant le coût comparé de certains ouvrages, il a jugé que les personnels employés par la SNCF avaient été souvent trop nombreux sur les chantiers, que les études préliminaires étaient souvent onéreuses, et qu'aucune complaisance ne devrait être attendue de RFN. Il a souli-

gné que des relations de confiance devraient être établies avec les acteurs du terrain.

Répondant à une interrogation de **M. François Gerbaud**, s'agissant de Virgin, il a jugé que le croisement des opérateurs nationaux en matière de transports de voyageurs était d'un intérêt faible et que les annonces de la Deutsche Bahn en ce domaine avaient peu de sens.

S'interrogeant sur le concept de capacité d'une voie, il a jugé que celui-ci devrait être relié à la notion de tarification. Il a considéré que la tarification zéro était dangereuse. Evoquant la saturation de certaines lignes, il a appelé de ses vœux de véritables débats.

M. Louis Minetti s'est, pour sa part, interrogé sur l'absence d'alternative à la réforme proposée par le Gouvernement et rappelé que ses quatre propositions (réforme de la LOTI, comparaisons intermodales, prise en compte de l'aménagement du territoire et implications sociales) n'avaient pas été relayées par celle-ci.

M. Pierre Hérisson, évoquant les liaisons européennes, a jugé urgent un choix entre inter-opérabilité et accès d'opérateurs tiers au réseau pour limiter les ruptures de charge. Evoquant le coût comparé des ouvrages d'art, il a estimé que cet argument était d'un maniement nécessairement prudent eu égard aux contraintes techniques du transport ferroviaire.

M. Claude Billard, soulignant que l'audition n'avait pas dissipé les craintes et oppositions, a demandé si RFN devait être considéré comme une structure de désendettement ou un instrument de contrôle. Il a contesté à RFN la capacité de résoudre de tels problèmes.

M. Aubert Garcia, rappelant le manque d'explication du projet de loi à l'automne 1996, a estimé que l'on pouvait s'interroger sur le sort, à terme, de RFN et que des interrogations subsistaient. Il a jugé que RFN n'était " presque plus rien aujourd'hui " et s'est interrogé sur l'opportunité d'une telle structure.

M. Claude Martinand, rappelant son rôle dans l'élaboration de la loi d'orientation des transports intérieurs, de 1982, et les débats récents -jugés par lui " insuffisants " - du Sénat sur la politique des transports, a estimé que la loi ne pouvait se substituer aux relations entre acteurs. Il a souligné que l'asphyxie de la SNCF devait être résolue d'urgence mais que RFN ne serait pas une simple structure de cantonnement.

Evoquant le cadre financier imposé à l'Etat par les critères de convergence vers la monnaie unique définis par le Traité de Maastricht, il a souligné la nécessité d'opérer le désendettement de la SNCF à travers une structure spécifique.

S'agissant du choix entre concurrence et coopération, il a fait le pari d'un développement du transport ferroviaire à longue distance.

Rappelant que l'avenir de la SNCF était en cause, il a souligné que l'Etat se donnait un outil pour l'assurer, sans cacher que les débuts de RFN seraient difficiles.

Après avoir remercié **M. Claude Martinand** d'avoir spontanément abordé les principales questions que se posaient les membres de la commission, **M. Jean François-Poncet, président**, a estimé en conclusion que le vrai débat était désormais bien engagé.

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. François Gerbaud, rapporteur**, à l'examen du **projet de loi n° 35 (1996-1997)** portant création de l'établissement public " **Réseau Ferré National** ".

Rappelant qu'après les dockers et les transports routiers en 1992, après la batellerie en 1994, après le transport aérien en 1995, le moment était venu, pour la commission, de faciliter l'adaptation du service public du transport ferroviaire à la nouvelle donne économique, **M. François Gerbaud, rapporteur**, a estimé que, souvent en France, les changements procédaient de fractures et évoqué la grève de la fin de 1995 qui a, selon lui, laissé des

traces profondes à la SNCF, parmi ses clients et dans toute la population.

Une certaine forme d'organisation du travail a, pour le rapporteur, vécu : monolithisme de l'entreprise, cogestion syndicale de fait, éloignement des dirigeants et des employés, indifférence trop fréquente à l'égard des usagers.

Affirmant que l'heure n'était plus au diagnostic, le rapporteur a jugé que le Sénat avait " une ordonnance médicale à dresser ".

Assurant qu'avec le projet de loi, la SNCF faisait peu neuve et que le transport ferroviaire prenait un " laissez passer pour 2010 ", le rapporteur a estimé qu'après la nationalisation en 1937, la reconstruction entre 1944 et 1947, la " LOTI " ou réforme " Fiterman " des transports intérieurs en 1982, le projet de loi annonçait la " quatrième mue " du transport ferroviaire en France.

Jugeant qu'on ne réformerait pas la SNCF comme n'importe quelle entreprise, parce que ses agents étaient profondément attachés à l'unicité et à l'unité de la SNCF et parce que la culture cheminote était une réalité vivante, mais aussi parce que la SNCF appartenait à l'histoire et même à l'imaginaire de notre pays, et constituait un des fleurons du patrimoine national, **M. François Gerbaud, rapporteur**, a conclu que nul ne saurait prétendre réformer la SNCF sans prudence, ni sans gravité.

Or, a-t-il observé, les personnels sont inquiets. Il faut, pour le rapporteur, dissiper cette inquiétude et montrer que le " non dit " ou les " arrières pensées " n'ont aucune chance de l'emporter sur la lettre de la réforme.

Rappelant que, dès la fin de la grande grève de 1995, le dialogue social avait été relancé au sein de la SNCF et que le Gouvernement, sur la base du rapport " Martinand ", élaboré par des experts, avait lancé, de février à mai 1996, un débat national sur la SNCF, **M. François Gerbaud, rapporteur**, a souligné que les organisations professionnelles -réticentes ou opposées à la

réforme pour certaines d'entre elles- avaient été informées et associées.

Ajoutant que les conseils régionaux et leurs conseils économiques et sociaux, de même que les conseils généraux avaient été consultés, que le conseil économique et social avait rendu un rapport, que le conseil national des transports avait été saisi deux fois de demandes d'avis et que l'Assemblée nationale comme le Sénat avaient été, au mois de juin, le cadre de débats d'orientation, le rapporteur a indiqué qu'il avait mis à profit le délai supplémentaire qu'on lui avait accordé pour revoir l'ensemble des organisations syndicales représentatives des personnels, le président de la SNCF et les ministres en charge du dossier.

Il a conclu que rarement projet de loi avait fait l'objet d'une préparation aussi concertée.

M. François Gerbaud, rapporteur, a alors estimé que la réforme proposée se résumait en cinq points :

Le premier point est, a-t-il indiqué, la création d'un nouvel établissement public : " Réseau Ferré National ".

Le rapporteur a précisé que " Réseau Ferré National " serait créé au 1er janvier 1997. Il aurait, comme la SNCF, le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) et serait présidé par un conseil regroupant par tiers des représentants de l'Etat, des salariés et des personnalités qualifiées. Il aurait pour mission l'aménagement, le développement et la mise en valeur des infrastructures ferroviaires. Ces infrastructures -d'un montant de l'ordre de 134,2 milliards de francs- lui seraient apportées en pleine propriété. Elles comprendraient : les voies, les quais, les triages, les réseaux divers, les installations et bâtiments techniques. Elles relèveraient du domaine public. Les gares, elles, resteraient à la SNCF comme les installations d'exploitation.

M. François Gerbaud, rapporteur, a indiqué que le deuxième point tenait à l'attribution exclusive à la SNCF de la gestion déléguée des infrastructures et de la régula-

tion. Ce point constitue, selon lui, un des aspects essentiels du projet.

Le rapporteur a exposé que la SNCF conserverait ses compétences de gestion des infrastructures, mais celles-ci lui seraient déléguées désormais par RFN moyennant une rémunération annuelle. La SNCF restera ainsi la seule autorité de régulation des circulations et la seule habilitée à attribuer des sillons à d'éventuels autres opérateurs pour les transports combinés et internationaux, dans le strict cadre de la réglementation européenne, celui de la désormais célèbre directive 91-440.

Le troisième point qu'a fait valoir le rapporteur tenait à la consécration du rôle d'exploitant de la SNCF.

Libérée de la propriété des infrastructures, la SNCF verra, a-t-il annoncé, son rôle d'exploitant du réseau consacré et sera invitée à reconquérir sa clientèle, à moderniser ses prestations et ses services. Elle versera, pour accéder au réseau, des redevances forfaitaires annuelles à RFN. Selon **M. François Gerbaud**, les experts évaluent ces redevances à quelque 5,85 milliards de francs pour 1997 et à 6 milliards de francs pour 1998.

Le rapporteur a indiqué qu'il était réticent s'agissant du " Livre blanc Kinnock " de la Commission européenne, prônant une nouvelle libéralisation du transport ferroviaire en Europe et a estimé le " Livre blanc " inopportun. Il a suggéré que la commission prenne, sur ce point, dans le droit fil des remarques qu'elle avait émises, au printemps dernier, sur le rapport de M. le sénateur Joly, une position solennelle de nature à rassurer les organisations professionnelles et les personnels de la SNCF.

Le quatrième point qu'a fait valoir le rapporteur porte sur la compensation de 125 milliards de dette au profit de la SNCF.

Il a rappelé qu'à cause du réseau à grande vitesse qu'il avait fallu construire, la SNCF avait accumulé quelque 208,5 milliards de dette en 1995 et que, pour 1997, la dette

de la SNCF coûterait environ 13 milliards de francs au budget de l'Etat.

Après avoir rappelé que, dès 1990, l'Etat avait créé un service annexe de la dette, pour alléger celle-ci et que ce service atteignait aujourd'hui 30,7 milliards de francs, **M. François Gerbaud, rapporteur**, a estimé que le projet de loi proposait une solution ingénieuse : la mise au passif de RFN d'une dette de 125 milliards de francs à l'égard de la SNCF. Il a jugé que grâce à sa créance sur RFN, la SNCF pourrait se refinancer pour un montant équivalent.

Soulignant que, RFN étant un établissement public, il n'entrait pas, par définition, dans le périmètre de calcul de l'endettement public, **M. François Gerbaud, rapporteur**, a jugé qu'une des questions clés posées par le projet de loi restait le montant de la dette de la SNCF compensée par l'intermédiaire de RFN. Il a fait valoir, en réponse à une interrogation de **M. Philippe François**, que le Gouvernement l'avait assuré que le montant de cette dette serait porté à 134,2 milliards de francs.

Le rapporteur a estimé que le cinquième point du projet tenait au lancement de l'expérience de la régionalisation des services régionaux de voyageurs de la SNCF.

Il a annoncé que, dès 1997, l'expérience de régionalisation des services régionaux de voyageurs de la SNCF, prévue par l'article 67 de la loi " Pasqua " du 4 février 1995 sur l'aménagement du territoire, serait mise en œuvre. Elle devrait s'étendre, selon lui, sur trois années.

Rappelant qu'un audit avait été réalisé, fin 1995, par le cabinet KPMG, une convention type entre les six régions volontaires (Alsace, Rhône Alpes, PACA, Centre, Bourgogne et Pays de Loire) et l'Etat avait été élaborée, que, de son côté, l'Etat avait inscrit 800 millions de crédits supplémentaires au projet de loi de finances pour 1997, pour garantir le financement de l'expérimentation, le rapporteur a annoncé qu'une convention serait passée entre chaque région et la SNCF.

Cette réforme permettra, selon le rapporteur, de rapprocher les autorités organisatrices -que seront désormais les régions- et la clientèle, avec notamment pour conséquence d'éviter les fermetures intempestives de lignes et d'améliorer la qualité du service.

Evoquant la part décisive prise par la commission à la loi d'aménagement du territoire, **M. François Gerbaud, rapporteur**, a estimé que celle-ci ne pouvait être que favorable à une telle disposition.

Le rapporteur a alors proposé que l'approche de la commission repose sur six idées.

Pour **M. François Gerbaud, rapporteur**, la première idée consisterait à donner du "souffle" à la réforme.

C'est la raison pour laquelle il a suggéré que la commission y intègre des références explicites aux principes du service public, à la protection de l'environnement, à l'aménagement du territoire et à la promotion du transport ferroviaire, et qu'elle fasse référence à trois grands textes fondateurs : la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, la loi de décentralisation de 1982 ; la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire de 1995.

Il a proposé de faire de RFN un vrai service concepteur, capable d'une expertise autonome et chargé de mettre en œuvre le schéma national du transport ferroviaire prévu par la loi de février 1995 et d'appeler le nouvel établissement public "France Rail" de façon, selon lui, plus euphonique que les initiales RFN.

La deuxième proposition du rapporteur a consisté à contribuer à la remotivation des personnels de la SNCF. Il a assuré que la réforme ne connaîtrait le succès que si les personnels s'engageaient et que si le dialogue social était intensifié.

A cette fin, il a proposé que la commission consacre trois points : le maintien sous statut SNCF des agents de la SNCF détachés auprès de RFN ; la subordination des détachements vers RFN au volontariat des agents de la

SNCF ; plus généralement, le maintien des statuts de l'ensemble des personnels de la SNCF.

Pour le rapporteur, une troisième idée pourrait consister à clarifier les modalités de transferts des biens. Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi est, selon lui, relativement imprécis s'agissant de la consistance des biens transférables à RFN et des modalités de leur inventaire. Jugeant que des risques de contournement n'étaient pas à écarter, il a suggéré que la commission demande au Gouvernement d'apporter des garanties sur ce point.

La quatrième proposition du rapporteur a consisté à faciliter la rationalisation de la gestion de la SNCF. Trop longtemps, la SNCF n'a cru, a-t-il relevé, qu'en ses ingénieurs et en la prouesse technique.

M. François Gerbaud, rapporteur, a souligné que la mise en place d'une comptabilité digne de ce nom était une priorité à la SNCF, comme à RFN, afin de permettre de calculer précisément les coûts complets de revient et d'assurer un vrai pilotage en matière d'infrastructures comme en matière d'exploitation.

De ce point de vue, a-t-il estimé, la reprise de la dette de la SNCF à un montant significatif est une des conditions du succès de la réforme. **M. François Gerbaud, rapporteur**, a indiqué qu'il faudrait assurer à RFN une dotation en capital suffisante au départ, de la part de l'Etat, et précisé que le chiffre de 8 milliards de francs serait atteint pour 1997.

Pour le rapporteur, une cinquième idée devrait consister à assurer une compensation intégrale des charges financières résultant de la régionalisation.

Il a émis le souhait que la commission propose qu'une compensation intégrale des charges imposées aux régions expérimentatrices de la régionalisation des services de voyageurs soit assurée par l'Etat dans le but de préserver de toute mauvaise surprise financière les régions à la suite de la réforme. A terme, une référence explicite aux lois de décentralisation de 1982 devra, selon lui, pouvoir être faite

et l'expérimentation devra pouvoir, en outre, être réversible.

M. François Gerbaud, rapporteur, a souligné que ces précautions avaient fait, de sa part, l'objet d'une concertation étroite avec l'Association des Présidents de Conseils régionaux.

La sixième idée avancée par **M. François Gerbaud, rapporteur**, tendrait à consacrer le rôle régulateur des collectivités territoriales, s'agissant de la consistance du réseau qui reste de la compétence de l'Etat afin de prévenir toute fermeture intempestive de ligne. Le rapporteur a souhaité que la commission réaffirme l'obligation de consultation préalable de la région, du département et des communes concernées.

M. François Gerbaud, rapporteur, a alors conclu que la commission, dépassant le " non-dit ", devait permettre à la SNCF de saisir l'opportunité historique que lui offraient l'allègement de sa dette et la prise en charge de son infrastructure et mettre ses personnels en situation " d'être des gagnants ".

Il a alors proposé d'adopter le projet de loi sous réserve de 23 amendements.

A l'issue de la présentation générale du rapporteur, saluée par les applaudissements de ses collègues, **M. Jean François-Poncet, président**, a souligné que le rapporteur avait assumé parfaitement sa tâche qui était particulièrement délicate, en témoignant à l'égard de la SNCF d'un attachement qui était un gage de la qualité de ses travaux.

Considérant que cette étape permettait d'apercevoir " le bout du tunnel ", il s'est félicité qu'ait été incluse dans la réflexion du rapporteur la dimension de l'aménagement du territoire, qui impose des choix difficiles, mais d'autant mieux maîtrisés qu'ils sont effectués au contact du terrain.

Enfin, le président a relevé que, si la démarche était difficile, elle était inévitable pour permettre au système

ferroviaire français de s'adapter à son environnement et à son siècle.

M. Aubert Garcia a tout d'abord tenu à féliciter le rapporteur pour le caractère " absolument remarquable " de son travail. Puis, il s'est déclaré préoccupé par le niveau de la dette restant à la charge de la SNCF, rappelant l'analyse faite voici quelques mois devant la commission par son président, selon laquelle une entreprise était en danger dès lors que son endettement était supérieur à la moitié de son chiffre d'affaires. Il a jugé que le projet de loi traduisait un effort nettement insuffisant et ne pourrait, par conséquent, pas régler le problème. Il s'est, en outre, déclaré sceptique sur la possibilité d'attribution exclusive à la SNCF du réseau par RFN qui, en sa qualité d'établissement public, échapperait, a-t-il estimé, difficilement aux règles communautaires applicables aux marchés publics. Aussi s'est-il déclaré inquiet concernant l'avenir de la SNCF, compte tenu du poids de la dette restante et a regretté enfin que la réforme ne traite pas de la péréquation.

M. Jean Huchon a, pour sa part, interrogé le rapporteur sur la manière dont pourrait être comblé le déficit restant de la SNCF, évalué à 113 milliards de francs, dans la mesure où ses recettes commerciales étaient de l'ordre de 50 milliards de francs et les subventions de l'Etat d'un montant équivalent.

M. Félix Leyzour a relevé que, si l'on pouvait être d'accord sur le constat dressé, il y avait divergence sur la solution à apporter pour assurer le désendettement de la SNCF.

M. Marcel Deneux s'est inquiété de la structure de la dette transférée et de ses modalités d'amortissement.

En réponse aux intervenants, **M. François Gerbaud**, rapporteur, a successivement indiqué :

- s'agissant du montant de la dette reprise par RFN, qu'il était toujours possible de présenter des amendements à l'article 6, mais que le chiffre retenant l'accord du

Gouvernement reposait sur un rapport d'audit effectué par Cooper & Lybrand ;

- s'agissant de l'amortissement de la dette, il a relevé que la SNCF, dont la charge financière serait allégée, aurait la possibilité d'intervenir sur le marché financier, et ajouté que le projet industriel mis en œuvre par M. Louis Gallois devrait permettre de dégager des marges.

Enfin, le rapporteur a indiqué qu'il conviendrait de déterminer l'équilibre à trouver entre les péages et les redevances.

A **M. Hilaire Flandre** qui l'interrogeait sur la base de calcul permettant de fixer à quelque 3.400 francs le niveau théorique de la dette quotidienne par cheminot et par jour, **M. François Gerbaud, rapporteur**, a indiqué qu'il s'agissait de la dette globale rapportée au nombre d'employés de la SNCF, par jour.

A **M. Henri Revol**, qui s'inquiétait de savoir si le montant du patrimoine transféré à RFN avait été précisément évalué, le rapporteur a indiqué qu'il convenait de se reporter aux évaluations effectuées par le Cabinet Cooper & Lybrand, relevant que, sur les quelque 208 milliards de dette actuels supportés par la SNCF, seuls 144 milliards de francs étaient clairement imputables aux infrastructures.

M. Jean Peyrafitte, ayant à son tour observé que les 70 milliards de dette restant à la charge de la SNCF au terme de l'allégement compromettraient la viabilité de l'entreprise, **M. François Gerbaud, rapporteur**, a rappelé qu'il avait personnellement obtenu le relèvement de 9,2 milliards de francs du montant de dette repris par RFN, mais qu'il était possible à ceux qui le jugeaient opportun de déposer des amendements sur ce point.

M. Louis Althapé s'est, pour sa part, interrogé sur la possibilité pour " France Rail " de dégager des gains et, à partir des marges éventuellement obtenues, de remettre en service certaines lignes telles que Pau-Campan.

M. Jean François-Poncet, président, a souhaité, pour sa part, faire un rapide commentaire, notamment à l'intention de M. Félix Leyzour, sur la portée de la loi, dont il a estimé qu'elle apporterait de la clarté dans la répartition des rôles, soulignant que de nombreux cheminots avaient estimé nécessaire d'enlever à la SNCF la charge des infrastructures qu'elle supportait jusque-là. La séparation entre la gestion et les charges d'infrastructures correspondait au souhait exprimé par la SNCF. Il a estimé que la réponse apportée par le projet de loi était logique, puisqu'elle avait été faite sur une base comptable et que, même si des correctifs pouvaient être apportés ultérieurement au montant estimé de la dette, il y avait lieu de se féliciter que l'on se soit engagé dans la voie permettant à la SNCF d'effectuer les efforts de gestion sans lesquels son avenir risquait d'être compromis.

A l'article premier (création et objet de "réseau ferré national"), la commission a adopté neuf amendements proposés par le rapporteur et tendant :

- dans la première phrase de l'article, à la suppression du mot " nationale " ;

- à l'unanimité des présents,

- à la substitution du nom " France Rail " au nom " réseau ferré national ", amendement adopté ;

- à la référence au service public, à la promotion du transport ferroviaire et au développement durable, au premier alinéa ;

- à la référence aux consultations des autorités territoriales prévues à l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. La discussion de cet amendement a donné lieu à des remarques de **MM. Jean François-Poncet, président, Henri Revol et Jean Peyrafitte** auxquelles a répondu **M. François Gerbaud, rapporteur** ;

- à la mise en œuvre par RFN du schéma directeur du transport ferroviaire prévu par la loi n° 95-115 du

4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. **M. Jean Peyrafitte** a émis des doutes sur l'utilité d'un tel amendement ;

- à la référence aux impératifs de sécurité et de continuité du service, à l'explicitation des objectifs et principes de gestion définis par RFN ;

- à la libération de la future convention à conclure entre RFN et la SNCF d'un parrainage réglementaire excessif ;

- enfin, à l'explication du rôle de maître d'ouvrage de RFN et de maître d'ouvrage délégué de la SNCF.

A l'article 2 (conseil d'administration et statuts de l'établissement), la commission a adopté deux amendements, sur proposition du rapporteur, tendant à préciser :

- que tous les membres du personnel de RFN seraient électeurs et éligibles au conseil d'administration de l'établissement ;

- qu'un décret fixerait le nombre des membres du conseil.

La commission a adopté sans modification l'article 3 (règles de gestion de " réseau ferré national ").

Après l'article 3, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement introduisant un article additionnel et garantissant que la loi en discussion ne porterait pas atteinte aux statuts des personnels de la SNCF.

A l'article 4 (biens apportés à " réseau ferré national "), la commission a adopté deux amendements, sur proposition du rapporteur, tendant :

- à clarifier la catégorie des biens destinés à être remis en pleine propriété à RFN. Cet amendement, qualifié de " cote mal taillée " par **M. Jean François-Poncet, président**, a donné lieu à des observations de **MM. Louis Althapé** et **Marcel Deneux** en matière cadastrale ;

- à clarifier, a contrario, les biens restant dans le domaine confié à la SNCF, avec en particulier les gares, particularité soulignée par **MM. Jean François-Poncet, président, et François Gerbaud, rapporteur**, ce dernier en faisant valoir le substrat politique.

La commission a adopté sans modification l'article 5 (substitution de RFN à certains droits et obligations de la SNCF).

A l'article 6 (montant de dette inscrit au passif de RFN), **M. Philippe François** s'est étonné que le rapporteur, qui avait obtenu que le Gouvernement portât à 134,2 milliards de francs le montant de dette repris à la SNCF, n'ait pas jugé bon de déposer un amendement sur ce sujet.

Après que **M. François Gerbaud, rapporteur**, eut relevé que le Gouvernement souhaitait lui-même présenter cette mesure, la commission a adopté, sur proposition de **M. Philippe François** et à l'unanimité des présents, un amendement portant à 134,2 milliards de francs le montant de dette inscrit au passif de RFN.

La commission a adopté sans modification l'article 7 (exclusion de toute rémunération d'agents de l'Etat liée aux transferts).

A l'article 8 (harmonisation des règles de la fiscalité locale), la commission a précisé, sur proposition de son rapporteur, que n'étaient visées par le régime dérogatoire de taxe professionnelle que les entreprises de transport public, à l'exception des entreprises pour compte propre.

A l'article 10 (domanialité publique des biens immobiliers de RFN), la commission a adopté deux amendements sur proposition de son rapporteur :

- le premier faisant référence à la convention à conclure entre RFN et la SNCF ;

- le second soumettant toute modification de la consistance du réseau à l'avis de la région concernée.

La commission a adopté sans modification l'article 11 (intégration du réseau ferré national à la grande voirie).

A l'article 12 (ressources de " réseau ferré national "), la commission a adopté un amendement de son rapporteur tendant à proportionner les ressources à la contribution de RFN à la vie de la nation, au concept de droit en transport et au rôle du transport ferroviaire en matière d'environnement, de sécurité et d'énergie.

A l'article 13 (harmonisation de la loi d'orientation des transports intérieurs), la commission a adopté un amendement sur proposition de son rapporteur tendant à subordonner les missions de RFN aux principes du service public.

A l'article 14 (mise en œuvre de l'expérience de régionalisation des services de transports de voyageurs de la SNCF), la commission a adopté un amendement de son rapporteur précisant que cette expérience serait close au 31 décembre 1999 et serait réversible, chaque année, pour les régions expérimentatrices.

A l'article 15 (dispositions transitoires), la commission a adopté deux amendements présentés par son rapporteur validant :

- le premier, les dispositions à prendre avant la mise en œuvre opérationnelle de RFN ;
- le second, la gestion foncière par la SNCF dans l'attente de la mise en œuvre de RFN.

Enfin, après l'article 15, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement introduisant un article additionnel et prévoyant, à l'échéance de l'an 2000, un rapport d'évaluation de l'application de la future loi.

Sous réserve des amendements qu'elle a adoptés à la majorité -le groupe socialiste s'abstenant-, **la commission a décidé, à la majorité -les groupes socialiste et communiste, républicain et citoyen votant contre-, de**

proposer au Sénat l'adoption du projet de loi ainsi modifié.

Enfin, la commission a procédé à la **nomination de M. Jean-Jacques Robert** en qualité de **rapporteur** sur la **proposition de loi n° 154** (1996-1997) de M. Philippe Marini et plusieurs de ses collègues, relative à la **protection des consommateurs** en matière de **location avec option d'achat**.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mercredi 15 janvier 1997 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - La commission a d'abord désigné **M. André Dulait** comme **rapporteur** sur les projets de loi :

- **n° 168 (1996-1997)** autorisant l'approbation de l'accord concernant la **protection de l'Escaut**,

- **n° 169 (1996-1997)** autorisant l'approbation de l'accord concernant la **protection de la Meuse**,

- et **n° 170 (1996-1997)** autorisant l'approbation de la convention sur la **protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux**.

La commission a ensuite procédé à l'**audition du général Jean-Pierre Fassier**, directeur central du service national, sur le **projet de loi portant réforme du service national**.

Le général Jean-Pierre Fassier a tout d'abord constaté qu'à l'amorce de la période transitoire qui se prolongera jusqu'en 2002, aucune modification dans le comportement des jeunes gens à l'égard du service national n'avait pu être observée. Il a considéré que les forces armées comme les ministères civils étaient donc assurés, durant cette période, de disposer des ressources humaines correspondant à leurs besoins. Il a précisé que l'excédent prévisible des ressources par rapport aux besoins permettrait d'assouplir certaines dispositions du code du service national et même, à compter de l'an 2000, d'envisager une réduction de la durée du service. Il a en revanche observé que dès 1997, le nombre d'appelés en mesure d'occuper des emplois à caractère professionnel, tels que ceux de mécaniciens ou de cuisiniers, diminuerait en raison de la suppres-

sion de l'obligation pour les jeunes nés à partir de 1979, ce qui conduira les armées à privilégier ce type de postes dans leur politique de recrutement d'engagés.

Le général Jean-Pierre Fassier a ensuite présenté les modalités envisagées de mise en œuvre du rendez-vous citoyen. Rappelant qu'il devait favoriser la prise de conscience de l'appartenance à une même communauté, il a souligné l'intérêt manifeste du rendez-vous citoyen pour les jeunes, qui recevront une information sur l'orientation professionnelle et sur les formes de volontariat et qui pourront bénéficier d'un accompagnement personnalisé adapté à leurs difficultés. Il a considéré que les ministères civils devraient renforcer leur présence pour susciter les volontariats et que le ministère de la défense trouverait dans le rendez-vous citoyen le moyen privilégié de présenter le rôle et les carrières de la défense. Il a enfin précisé que les associations seraient présentes, traduisant l'implication des forces vives de la société civile dans la recherche de la cohésion nationale.

Le général Jean-Pierre Fassier a ensuite présenté l'organisation des centres du rendez-vous citoyen qui s'articuleront autour de trois composantes : un centre d'évaluation et deux sites d'information et d'orientation.

Les centres d'évaluation, qui se substitueront aux actuels centres de sélection, procéderont, a-t-il indiqué, aux examens médicaux et psychotechniques ainsi qu'aux tests relatifs à la maîtrise de la lecture et de l'écriture ; ils conserveront la capacité d'expertise nécessaire permettant de gérer une éventuelle remontée en puissance de la conscription.

Les sites d'information et d'orientation, a-t-il ajouté, assureront l'information sur la citoyenneté, l'orientation et les volontariats ; ils fonctionneront sur une plage horaire allant de 8 heures à 22 heures et permettront la pratique d'activités culturelles et sportives.

Le général Jean-Pierre Fassier a précisé que chaque centre recevrait entre 800 et 1.200 jeunes par

semaine, durant 40 semaines, et serait dirigé par un officier supérieur disposant de 600 personnes, dont 90 seraient fournies par les ministères civils.

Il a indiqué que le nombre de centres d'évaluation, à l'horizon 2000, s'élèverait à douze, mais que, dès 1997, une expérimentation serait mise en place, à petite échelle tout d'abord, au travers du centre de Mâcon qui accueillera 200 jeunes par semaine, puis en grandeur réelle à partir de septembre sur les deux plates-formes de Cambrai/Compiègne et de Tarascon/Nîmes, qui pourront traiter un flux hebdomadaire de 800 à 1.200 jeunes ; cette expérimentation permettra de valider l'organisation et de mieux définir le rôle du " médiateur-citoyen " et des intervenants éducatifs et associatifs, la formation des intervenants ayant déjà débuté depuis novembre 1996.

Il a ensuite précisé que des structures de pilotage de l'expérimentation avaient d'ores et déjà été mises en place, en préfiguration du futur Haut Conseil du service national, dont la création est prévue par le projet de loi.

A la suite de cet exposé, **M. Serge Vinçon** a interrogé le **général Jean-Pierre Fassier** sur les procédures d'exemption pour motif médical et sur un éventuel raccourcissement de la durée légale du service.

M. Philippe de Gaulle, après avoir souligné la bonne volonté manifestée par l'armée dans la mise en œuvre de la réforme, a estimé trop longue et inadaptée la durée de cinq jours prévue pour le rendez-vous citoyen par le projet de loi. Il s'est interrogé sur le rôle du médiateur citoyen et sur les motifs du choix des centres expérimentaux retenus.

M. André Boyer s'est inquiété des conséquences des déficits d'appelés dans certains emplois qualifiés qui se manifesteront dès 1997 en raison de la suppression de l'obligation et a souhaité obtenir des précisions sur les examens médicaux qui seront pratiqués dans les centres d'évaluation.

M. Daniel Goulet s'est interrogé sur la contribution de l'éducation nationale à la mise en place du rendez-vous

citoyen et sur le devenir du statut d'objecteur de conscience.

M. André Dulait a évoqué l'organisation de l'évaluation médicale au sein des centres et la situation des doubles nationaux au regard du futur service national.

M. Roger Husson s'est interrogé sur la place des personnels civils et des réservistes dans l'encadrement du rendez-vous citoyen, sur l'avenir des bureaux du service national, sur le délai laissé aux jeunes pour effectuer une demande de volontariat et sur la mise en place du Haut Conseil du service national.

Enfin, **M. Xavier de Villepin, président**, a interrogé le **général Jean-Pierre Fassier** sur les moyens financiers alloués au rendez-vous citoyen en 1997 et sur les possibilités d'en renforcer le contenu militaire. Il a estimé nécessaire que le rendez-vous citoyen soit l'occasion de présenter les possibilités d'engagement dans les armées et le rôle des réservistes. Il s'est enfin interrogé sur les économies qui seraient réalisées si la durée du rendez-vous citoyen était réduite et sur les modalités d'accomplissement du rendez-vous citoyen pour les jeunes Français résidant à l'étranger.

En réponse aux intervenants, le **général Jean-Pierre Fassier** a apporté les précisions suivantes :

- le financement du rendez-vous citoyen a été prévu dans le budget de la défense pour 1997 ;
- une commission médicale, statuant sur titres, se prononcera en amont sur les exemptions médicales ;
- l'excédent prévisible de la ressource pourrait permettre d'envisager, à partir de l'an 2000, un raccourcissement de la durée légale du service, qui pourrait concerner aussi bien les formes civiles que les formes militaires ; cet ajustement maintiendrait l'égalité devant l'obligation du service ;
- le centre de Mâcon pourra fonctionner dans un délai d'un mois à six semaines après le vote de la loi et deux

plates-formes supplémentaires fonctionneront, en grandeur réelle, dès septembre 1997 ;

- seule une partie des jeunes de la classe 1999 sera appelée en 1997 dans les centres d'évaluation existants, les autres devant être dirigés, au cours des trois années qui suivront, dans les centres qui seront progressivement créés ;

- un vivier de 5.000 à 8.000 médiateurs-citoyens, dont les conditions de recrutement et d'agrément devraient être définies par le secrétariat d'Etat à l'action humanitaire, serait nécessaire afin de renforcer les équipes pédagogiques des centres si l'expérience de Mâcon s'avérait concluante ;

- une réduction du nombre de bureaux du service national devrait être envisagée après 1999 ;

- les examens médicaux seront conduits par des équipes d'une vingtaine de médecins par centre, dont deux ou trois seraient issus du service de santé des armées et les autres recrutés par convention ;

- le ministère de l'éducation nationale s'est d'ores et déjà fortement impliqué dans la préparation et la mise en œuvre du rendez-vous citoyen ;

- l'objection de conscience perdra sa raison d'être avec la suppression de l'obligation, le principe même de l'objection de conscience étant toutefois maintenu pour le cas où la conscription serait réactivée ;

- les officiers supérieurs chargés de diriger les plates-formes du rendez-vous citoyen seront assistés d'un adjoint civil ;

- les demandes de volontariat pourront être formulées après le rendez-vous citoyen ;

- une information sur les réserves sera dispensée lors du rendez-vous citoyen ;

- le projet de loi sur les réserves pourrait permettre l'emploi de réservistes pour l'encadrement du rendez-vous citoyen ;

- alors que l'encadrement des centres de sélection relève actuellement à près de 90 % de l'armée de terre, celui des futures plates-formes du rendez-vous citoyen sera résolument interarmées ;

- enfin, a rappelé le **général Jean-Pierre Fassier**, sur les cinq journées du rendez-vous citoyen, on peut considérer que deux répondent plus spécifiquement aux préoccupations liées à la défense militaire.

Puis la commission a procédé à **l'audition de M. François Roussely**, secrétaire général pour l'administration au ministère de la défense, et de **M. Dominique Conort**, directeur de la fonction militaire et du personnel civil, **sur le projet de loi portant réforme du service national.**

Après avoir rappelé les différentes étapes qui avaient conduit à la réforme du service national, **M. François Roussely** a indiqué que le projet de loi sur le service national constituait un texte de portée générale qui permettrait de laisser place aux expérimentations nécessaires pendant les années 1997-1998.

M. François Roussely a ensuite souligné les trois principes qui inspiraient l'actuel projet de loi :

- respect de l'égalité et de l'universalité ;
- reconnaissance d'une obligation à caractère civique, même si elle pourra présenter un contenu militaire ;
- maintien d'une continuité dans le domaine de l'enseignement civique depuis l'école jusqu'à l'accès à la vie active.

Revenant sur les différents éléments du dispositif constituant le futur service national, **M. François Roussely** a d'abord évoqué le recensement, avancé à seize ans et nécessaire non seulement au bon fonctionnement du rendez-vous citoyen, mais aussi à la réactivation éven-

tuelle de la conscription qui pourrait retrouver toute son utilité dans certaines circonstances.

Le secrétaire général pour l'administration a relevé en second lieu que le rendez-vous citoyen ne prévoyait, en principe, ni dispense ni exemption. Il a rappelé également que l'ensemble des administrations devait s'organiser, dans le cadre de la réforme de l'Etat, pour tenir compte des enseignements qui pourront être tirés de la fonction d'évaluation du rendez-vous citoyen, notamment dans le domaine de l'illettrisme et en matière sanitaire. Il a ajouté que l'existence de sanctions s'imposait compte tenu de l'importance présentée par le rendez-vous citoyen et de sa durée par ailleurs peu contraignante.

Revenant sur le volontariat, **M. François Roussely** a indiqué qu'il devait permettre aux jeunes de bénéficier d'une initiation à un moment charnière de leur existence et qu'à cet égard il ne pouvait s'assimiler ni à un premier emploi ni à un stage ; l'indemnité perçue par les volontaires devait en conséquence être identique pour tous, même si par ailleurs les défraiements couvrant les conditions de vie pouvaient varier en fonction des circonstances. **M. François Roussely** a observé que le service militaire adapté, dont l'efficacité faisait l'unanimité, serait maintenu. Il a conclu que la mise en place d'un Haut Conseil pour le service national apparaissait indispensable pour garantir la qualité du volontariat, mais aussi le suivi du rendez-vous citoyen. Il a précisé que cette instance ne pouvait s'assimiler à une autorité administrative indépendante car il appartenait notamment à l'Etat d'agréer les organismes proposant des volontariats.

M. Dominique Conort a présenté ensuite le dispositif relatif au volontariat en soulignant que sa complexité s'expliquait par la nécessité d'inscrire dans la loi des dispositions précises touchant aux droits des personnes et notamment au droit de la nationalité. Il a d'abord relevé que le volontariat ne pouvait s'identifier aux formes civiles actuelles du service national et qu'il ne visait pas à répondre à la logique de besoins qui inspirait le système

actuel. Dès lors, a-t-il souligné, il était difficile de donner des chiffres précis sur le nombre de volontaires pour les différents organismes d'accueil, à l'exception des armées.

Rappelant les différentes formes de volontariat, **M. Dominique Conort** a souligné que le service de cohésion sociale et de solidarité ne couvrait pas uniquement le problème des exclus, mais portait sur toutes les formes de solidarité, notamment dans le domaine rural.

Le directeur de la fonction militaire et du personnel civil a ajouté que la durée du volontariat pourrait aller de neuf à vingt-quatre mois (notamment pour les services accomplis hors du territoire national), une période de dix à douze mois représentant sans doute la moyenne. Il a relevé qu'un fractionnement pouvait être envisagé pour certaines formes de volontariat très précises notamment dans le domaine de la sécurité civile ou pour les scientifiques du contingent (période de deux fois six mois).

M. Dominique Conort a ensuite évoqué le régime juridique des volontaires, en soulignant les mérites d'un système souple et déconcentré, sous le contrôle de l'Etat, permettant un contact direct entre les volontaires et les organismes d'accueil. Il a précisé que les volontaires dans les services de l'Etat dépendraient d'un régime de droit public et que ceux dépendant d'un employeur privé relèveraient d'un régime de droit privé. De façon générale, a ajouté **M. Dominique Conort**, le régime juridique des volontaires s'identifierait avec celui des personnels employés par le même organisme, sous réserve toutefois des conditions prévues pour mettre fin au volontariat. A ce sujet, **M. Dominique Conort** a relevé qu'une fin anticipée du volontariat était prévue dans trois hypothèses : reconnaissance d'un droit à l'erreur pour l'employeur ou le volontaire, pendant la formation ou un mois après, possibilité pour les volontaires d'occuper un emploi en donnant un préavis, sanction, enfin, à l'initiative de l'organisme d'accueil, si le volontaire commettait une faute disciplinaire grave.

M. Dominique Conort a estimé que, même si le dispositif permettant la reconnaissance par la nation du volontariat pouvait paraître insuffisant, il comprenait toutefois différentes mesures incitatives qui pourraient être complétées notamment par la mise en place d'accès préférentiels à des dispositifs existants.

M. Dominique Conort a enfin souligné les différentes mesures destinées à mettre à jour le code du service national dans le cadre la période de transition : simplification du régime des reports, service ramené de douze à dix mois pour les médecins, élargissement des possibilités de dispense (pour laquelle toutefois ne pourrait être invoquée l'occupation d'un emploi), consécration du service militaire adapté, inscription des protocoles dans un cadre législatif, extension de la libération par anticipation pour les formes civiles du service national pour lesquelles cette possibilité n'était pas prévue.

M. Dominique Conort a ensuite répondu aux différentes questions de **M. Serge Vinçon** en lui précisant d'abord que les jeunes Français établis hors de France effectueraient le rendez-vous citoyen sur le territoire national sans qu'il s'agisse nécessairement de la métropole. Il a précisé également que le volontariat militaire s'effectuerait sur une durée moyenne de douze mois qui pourrait comprendre des variantes (neuf mois pour la marine par exemple). Il a également précisé les dispositions du code du travail prévues par le projet de loi afin de protéger l'emploi des jeunes choisissant d'effectuer un volontariat. Il a ajouté qu'il n'existait aucun obstacle juridique interdisant à la gendarmerie de recourir à des engagés pour une période de deux ans renouvelable une fois. Il a observé enfin qu'il n'y aurait pas d'officiers parmi les volontaires militaires, en soulignant toutefois la place des " réservistes professionnels " dans le cadre de la future loi sur les réserves.

M. Nicolas About s'est demandé si le rendez-vous citoyen ne pouvait pas constituer un moment privilégié pour reconnaître solennellement la citoyenneté française.

M. Dominique Conort a relevé que si cette perspective ne s'inscrivait pas directement dans le cadre du rendez-vous citoyen, celui-ci se conclurait toutefois par la remise solennelle d'un brevet.

M. Guy Robert, après avoir souligné l'importance qu'il accordait à " l'école de la citoyenneté ", s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles serait garantie l'homogénéité des informations dispensées par les différents intervenants dans le cadre du rendez-vous citoyen. **M. François Roussely** a relevé à ce propos que l'homogénéité de l'information serait garantie d'une part par la qualité des intervenants et d'autre part par le contrôle exercé par le Haut Conseil du service national.

M. Xavier de Villepin, président, a enfin demandé dans quelles conditions des tâches intéressantes pourraient être confiées aux volontaires eu égard à la rédaction de l'article L. 2.7 du projet de loi qui interdit de confier à des volontaires des emplois " nécessaires au fonctionnement normal de l'organisme d'accueil ". Il a souhaité savoir à ce propos si une liste des fonctions disponibles avait pu être arrêtée. Il s'est interrogé en outre sur les perspectives présentées par le volontariat sous ses différentes formes, et notamment en coopération. **M. François Roussely** a relevé que le volontariat devait permettre aux jeunes gens d'occuper des fonctions qui soient formatrices sans revêtir un caractère permanent. Il a cité à cet égard l'exemple de CSNE (coopérants du service national en entreprise) qui pourraient être chargés d'identifier de nouveaux marchés mais devraient céder la place à un salarié de droit commun dans l'hypothèse où leur fonction devrait se pérenniser.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 15 janvier 1997 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a examiné les amendements sur le projet de loi n° 152 (1996-1997), adopté par l'Assemblée nationale, relatif au renforcement de la lutte contre le travail illégal.

Elle a donné un avis favorable aux amendements n^{os} 47 et 48, 49 sous réserve d'une rectification, n^{os} 50 à 54 de M. Paul Masson au nom de la commission des lois ; n^{os} 63 à 65 de M. André Jourdain ; n° 23 de M. Joseph Ostermann ; n° 42 de Mme Marie-Madeleine Dieulangard et au sous-amendement n° 61 rectifié de M. André Jourdain sur l'article 4 de la commission.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 30 à 41, 43 et 44 de Mme Marie-Madeleine Dieulangard ; n^{os} 56 à 60 de M. Guy Fischer ; n^{os} 24 à 29 de M. Joseph Ostermann ; n° 62 de M. André Jourdain ; n° 55 de M. Jean-Jacques Robert ; ainsi qu'aux sous-amendements n^{os} 33, 45 et 46 de Mme Marie-Madeleine Dieulangard, respectivement sur les amendements n^{os} 4, 11 et 15 de la commission.

Puis, la commission a retenu la candidature de **M. André Jourdain** pour assurer la représentation du Sénat au sein du **Comité national de la Montagne**.

FINANCES, CONTROLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Mercredi 15 janvier 1997 - Présidence de M. Jean Cluzel, vice-président. La commission a tout d'abord procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Hubert Haenel sur le projet de loi n° 35 (1996-1997) portant création de l'établissement public "Réseau ferré national"**.

M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis, a tout d'abord rappelé les conclusions de la commission d'enquête sur la situation de la Société nationale des chemins de fers français (SNCF) qu'il avait présidée en 1993. Cette commission d'enquête avait alors avancé trois propositions : d'abord, que l'Etat assume la plénitude de son rôle vis-à-vis de la SNCF ; ensuite, que le partenariat entre la SNCF et les collectivités locales soit renouvelé ; enfin, que la SNCF élabore un véritable projet d'entreprise. Il est ainsi apparu à **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, que la réforme proposée par le Gouvernement reprenait ces trois préconisations : par la création d'un établissement public dénommé Réseau ferré national (RFN), par l'expérimentation du transfert de la compétence, aux conseils régionaux, de l'organisation des services régionaux de voyageurs, et par la mise en œuvre d'un projet industriel.

Puis, **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a rappelé que la commission avait demandé à être saisie pour avis sur le projet de loi en raison de l'importance des concours publics à la SNCF, soulignant à ce propos que l'effort de la nation en faveur de la SNCF s'élève chaque année à 50 milliards de francs et qu'après la réforme, ce chiffre serait porté à près de 60 milliards de francs dans un premier temps.

M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis, a précisé les objectifs que devrait se fixer à ses yeux la commission : analyser les implications financières du projet et s'en remettre pour l'appréciation de l'équilibre général de la réforme au rapport de la commission des affaires économiques établi par M. François Gerbaud, rapporteur au fond.

Cette analyse financière porte sur les quatre acteurs de la réforme : l'Etat et la SNCF, mais aussi les régions et Réseau ferré national (RFN). La réforme crée des relations financières entre ces acteurs et doit être appréciée en fonction de ce qu'on peut anticiper de la situation financière future de chacun d'eux. A cet égard, **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a considéré que le niveau des différents paramètres financiers, qui n'est pas fixé par le présent projet de loi, à l'exception de la dette de RFN envers la SNCF, était d'une importance capitale.

M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis, a rappelé sur ce sujet qu'en novembre dernier, il avait indiqué au Gouvernement qu'il ne lui était pas possible de rapporter devant la commission des finances sans posséder des indications précises sur ces paramètres financiers. Il a estimé que le Gouvernement avait désormais donné tous les éclaircissements souhaitables. La réforme de l'organisation des chemins de fer en France lui est apparue exclusivement motivée par la volonté de favoriser le redressement de la SNCF et le renouveau du transport ferroviaire en France.

M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis, a relativisé les responsabilités propres de la SNCF dans ses difficultés, démontrant que le déclin des chemins de fer sur longue période pour le fret, la stagnation pour les voyageurs, malgré des investissements considérables, sont des phénomènes européens, voire mondiaux. Une étude du ministère japonais des transports de 1995 montre en effet que la Japanese national railways (JNR) connaissait, il y a dix ans, des difficultés analogues à celles de la SNCF aujourd'hui. En termes de parts de marché, le rail français

tire plutôt mieux son épingle du jeu que ses partenaires européens. La SNCF a perdu plus de trafic, mais elle conserve des parts de marché plus importantes : 8 % pour les voyageurs (6,6 % pour la moyenne européenne) ; 24 % pour les marchandises (15 % pour la moyenne européenne).

Tous les pays industriels confrontés au déclin de leurs transports ferroviaires ont réformé l'organisation de leurs chemins de fer. Chaque pays l'a fait de façon adaptée à ses contraintes. **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a donc jugé indispensable que la France le fasse à son tour, pour sauvegarder l'autonomie de son transport ferroviaire, mais aussi de celle de son industrie ferroviaire. Si nous perdions cette indépendance, a-t-il déclaré, des entreprises étrangères, comme la Deutsche Bahn, pourraient assurer ce service en France, en passant des commandes non plus à Alcatel-Alsthom, mais à Siemens.

Ensuite, **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a présenté le dispositif de la réforme. Il a estimé que la réforme n'avait qu'un seul objectif, le renouveau du transport ferroviaire, au service duquel trois instruments étaient instaurés : la création de Réseau ferré national, la régionalisation des transports régionaux de voyageurs et le projet industriel de la SNCF. **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a d'ailleurs observé que dans cet ensemble, le projet de loi n'est qu'une pièce - certes importante - parmi d'autres : le projet industriel incombe à la seule SNCF et il est déjà bien avancé ; la régionalisation des services régionaux de voyageurs a été décidée par la loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire, et elle est concrètement engagée en Rhône-Alpes et bientôt en Alsace.

Réseau ferré national, créé par le présent projet de loi, se voit transférer la pleine propriété des infrastructures de transport. Elles ont été évaluées à 134,2 milliards de francs par un cabinet d'audit indépendant. RFN reprendra le même montant de dette à la SNCF.

Le report du projet a été mis à profit par le Gouvernement pour relever cette somme de 125 à 134,2 milliards de francs. Ainsi, la création de Réseau ferré national permet à la SNCF, pour le passé, d'effacer le déficit accumulé pour le financement de l'infrastructure et, pour l'avenir, de supprimer la source principale de ses difficultés financières.

S'agissant de la régionalisation des services régionaux de voyageurs, **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a expliqué qu'elle permettrait à terme d'éponger le déficit que ces services laissent à la charge de la SNCF. La rationalisation de leur gestion qui en résultera adaptera l'offre de transport à la demande des usagers. Elle ne se traduira pas nécessairement par une régression du transport ferroviaire : l'amélioration de sa qualité devrait au contraire le faire progresser. Compte tenu des avantages d'intérêt général procurés par la voie ferrée par rapport à la route, les exécutifs régionaux auront à cœur de la développer, mais avec un réalisme financier accru.

Enfin, grâce au projet industriel, **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a émis le souhait que la SNCF et ses employés fassent retrouver aux familles et aux entreprises françaises le chemin du train, le goût du chemin de fer. L'ambitieuse politique commerciale définie au printemps 1996 a d'ailleurs déjà porté des fruits au quatrième trimestre 1996 a-t-il estimé.

Le rapporteur pour avis a considéré que les trois volets de la réforme étaient indissociables, et il a notamment fait remarquer que le report du débat législatif avait permis de faire prendre conscience de la nécessité de la création de RFN pour mener à bien le projet industriel.

Cependant, si **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a estimé que dans ses principes la réforme devrait réussir, il a néanmoins concédé que beaucoup dépendait du niveau retenu pour les différents paramètres financiers : celui de la dette reprise par RFN ; mais aussi celui du péage acquitté à RFN par la SNCF, celui de la compensa-

tion forfaitaire attribuée par l'Etat aux régions, et surtout celui de la contribution de l'Etat aux charges d'endettement de RFN, seul apport financier entièrement nouveau dans le circuit actuel des aides publiques au chemin de fer.

A ce sujet, **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a informé la commission que comme M. François Gerbaud, rapporteur au fond, il avait fait valoir au Gouvernement que la réforme ne pourrait avoir d'effets positifs si le jeu était à somme nulle au départ : la situation financière de la SNCF étant désespérée, la répartir entre l'entreprise et RFN ne la rendrait pas saine par miracle. Il a donc estimé qu'il fallait s'attendre à un effort significatif de l'Etat dans l'immédiat pour soutenir le fonctionnement de RFN, la charge de sa dette à l'égard de la SNCF et les investissements nouveaux qui, tels que le TGV est-européen, ne pourront se réaliser sans d'importantes subventions publiques.

Ainsi, **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a expliqué que l'Etat avait augmenté son effort de 800 millions de francs pour assurer la réussite de la régionalisation. Le niveau du péage que la SNCF paiera à RFN pour l'utilisation des infrastructures restant modéré en 1997 et 1998 (5,85 puis 6 milliards de francs ; à trafic et à réseau constants), l'Etat accordera au nouvel établissement public une dotation en capital de 8 milliards de francs en 1997. **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a rappelé que la dotation initialement prévue était de 3,8 milliards de francs, ce qu'il ne jugeait pas réaliste puisque la charge de la dette de RFN vis-à-vis de la SNCF serait de l'ordre de 9 milliards de francs.

L'importance de l'effort financier consenti pour le lancement de la réforme lui a paru de nature à déclencher les enchaînements vertueux espérés : RFN permettra de réduire les coûts de l'infrastructure, la régionalisation rendra les services régionaux plus performants, et le chiffre d'affaires de la SNCF devrait augmenter grâce au projet industriel. La collectivité nationale sera finalement

gagnante, l'effort de l'Etat pouvant se réduire si la réforme réussit.

En conclusion, **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a demandé à la commission d'approuver cette réforme ambitieuse, indispensable au redressement de la SNCF, même si celui-ci ne pouvait malheureusement pas être garanti.

Un débat s'est ensuite engagé auquel ont participé **MM. Guy Cabanel, René Régnault, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. François Trucy, Roland du Luart, Denis Badré, Philippe Marini, Emmanuel Hamel, Yann Gaillard et Maurice Schumann.**

En réponse aux intervenants, **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a tout d'abord fait part de sa conviction du caractère indispensable de la réforme proposée par le Gouvernement. Il a estimé que la France devrait se lancer dans la "bataille du rail du vingt-et-unième siècle", et qu'il était nécessaire de mettre en place une politique des transports efficace, notamment sur le plan de l'intermodalité. De ce point de vue, **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a estimé qu'il ne convenait pas de rassurer en permanence les cheminots par des paroles, cette attitude risquant au contraire de leur faire perdre confiance, puisqu'ils connaissent à titre individuel l'ampleur des défis que leur entreprise devra relever.

M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis, a notamment fait observer que la réforme proposée n'était pas guidée par la directive européenne n° 91-440, déjà mise en œuvre, mais par la nécessité de faire véritablement assumer ses responsabilités par l'Etat. Pour appuyer cette thèse, **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a pris l'exemple des chemins de fer japonais, qui ont été profondément réformés il y a dix ans après avoir connu des difficultés analogues à celles des chemins de fer français. Mais si les exemples étrangers lui ont paru montrer la voie, aucun ne lui a semblé pouvoir servir de modèle, la solution

choisie par le Gouvernement étant la plus adaptée aux spécificités de notre pays.

S'agissant de la nécessité de concevoir le transport ferroviaire comme un service public, **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a rappelé que les principes posés par la loi d'orientation des transports intérieurs n'étaient nullement remis en cause et que cette loi n'était modifiée que pour coordination par le projet de loi.

Au sujet du report du projet de loi, **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a estimé que le délai avait été mis à profit pour compléter les dispositions financières, informer les cheminots et la représentation nationale de la façon dont le Gouvernement entendait appliquer la réforme, et approfondir la concertation avec les organisations syndicales, ce dont celles-ci s'étaient félicitées.

A propos de l'organisation et des missions de RFN, **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a estimé que le nouvel établissement public aurait peu de personnel, de l'ordre de 200 personnes, dont une partie composée de cheminots en détachement. Il a considéré qu'il n'appartenait pas à la commission de se prononcer sur la composition de son conseil d'administration, cette disposition n'ayant aucune incidence financière directe, mais il a estimé, à titre personnel, que cette structure ne devrait pas être trop lourde. Il a affirmé que RFN jouerait enfin le rôle que l'Etat devrait jouer vis-à-vis de la SNCF, en instaurant un véritable dialogue avec l'entreprise, et en assurant une réelle mission de financement et de maîtrise d'ouvrage des infrastructures.

A propos des problèmes financiers, le rapporteur pour avis a estimé à 70,5 milliards de francs environ la dette dont la charge resterait supportée par la SNCF. Il a estimé à 9 milliards de francs l'ordre de grandeur de l'allègement des frais financiers permis par la reprise de la dette de 134,2 milliards de francs par RFN. Cela ne lui a pas paru pouvoir rétablir immédiatement l'équilibre des

comptes de l'entreprise, mais **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a rappelé que la relance du transport ferroviaire incomberait à la SNCF dans son projet industriel, et que le président de la SNCF envisageait un retour à l'équilibre dès 1999. La dette de RFN vis-à-vis de la SNCF lui a paru incontestablement sortir du périmètre de la dette des administrations publiques au sens du traité sur l'Union européenne, d'une part pour une raison institutionnelle, car il s'agit d'un établissement public industriel et commercial, d'autre part pour une raison économique, cette dette étant strictement égale à la valeur des actifs transférés à RFN, dont le revenu serait constitué du péage versé par la SNCF (5,8 milliards de francs en 1997) et d'autres revenus accessoires.

Puis **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a expliqué que le transfert d'actifs se ferait par convention entre la SNCF et RFN, une commission administrative impartiale étant en charge de régler les litiges éventuels.

M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis, a estimé que la somme supplémentaire versée par l'Etat à RFN en 1997, soit 8 milliards de francs sous forme de dotation en capital, lui paraissait de nature à permettre à l'établissement public de faire raisonnablement face à ses charges. Il lui a paru que, dans les premières années au moins, l'Etat devrait renouveler cette aide à RFN pour lui permettre d'assumer les charges de son endettement. La projection pour l'avenir lui a paru être à peu près la suivante : l'Etat devra accroître son effort au cours des premières années pour garantir la réussite de la réforme ; cette réussite étant ensuite génératrice de réduction de coûts grâce à la relance du chemin de fer, à l'abaissement des coûts d'infrastructure, et à des services régionaux plus efficaces.

Enfin, **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a confirmé que la régionalisation ne concernerait pas l'Ile-de-France, dotée d'un système particulier où l'Etat joue un rôle prééminent, mais que la réussite de l'expérimentation

pourrait éventuellement servir à trouver des pistes de réforme pour le dispositif francilien.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption, sans modification, de l'article premier, relatif à la création et aux missions de l'établissement public "Réseau ferré national" et de l'article 2, relatif à la composition de son conseil d'administration.

Sur l'article 3, relatif aux principes de gestion financière et comptable de RFN, la commission a adopté un amendement prévoyant que les filiales de l'établissement ne pourraient recevoir de subventions de l'Etat.

Un débat s'est engagé à propos de l'article 4, relatif au transfert des actifs entre la SNCF et RFN, le partage des biens paraissant poser des problèmes à **MM. Alain Richard, Denis Badré, Guy Cabanel et Jean-Philippe Lachenaud**.

En réponse, **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a concédé que la logique de ce partage n'était pas strictement celle de la séparation des infrastructures et du transporteur, certains biens immobiliers non liés au domaine ferroviaire étant transmis à RFN, tandis que la SNCF conservait notamment les gares. Il lui a ainsi paru nécessaire d'exclure les filiales de la SNCF de ce partage, même si certaines pouvaient gérer des immeubles liés au transport, pour conserver à l'entreprise ses sources de profit. La commission a alors adopté un amendement prévoyant cette exclusion.

La commission a ensuite émis un avis favorable à l'article 5, relatif à la subrogation de RFN dans les droits et obligations de la SNCF.

A propos de l'article 6, relatif au désendettement de la SNCF, **MM. Alain Richard et Jean-Philippe Lachenaud** se sont interrogés sur la consistance de la dette transférée et notamment sur le point de savoir si

RFN devrait en rembourser le capital. **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a alors présenté un amendement précisant que la dette transférée serait représentative des conditions moyennes de la dette à long terme de la SNCF, notamment en durée, ce qui implique le remboursement du capital. La commission a adopté cet amendement.

La commission a ensuite adopté un article additionnel après l'article 6 prévoyant un rapport au Parlement relatif aux effets de la reprise de 134,2 milliards de francs de dette de la SNCF par RFN sur l'assainissement financier de l'entreprise. Sur une intervention de **M. Jean-Philippe Lachenaud, M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a informé la commission de l'intention de M. François Gerbaud, rapporteur de la commission des affaires économiques, de demander un rapport dressant un bilan global de la réforme à l'horizon de la fin de l'expérimentation régionale (dans un délai de trois ans). **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a alors proposé à la commission de se rallier le cas échéant à la position de la commission des affaires économiques, en mentionnant explicitement la préoccupation du redressement financier de la SNCF. **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, s'est en effet préoccupé de la situation financière de l'entreprise, qui resterait fragile : si son redressement financier n'était pas au rendez-vous, l'ensemble de la réforme pourrait en pâtir, alors que seul son paramétrage financier serait en cause. **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a donc considéré qu'il valait mieux dès maintenant prévoir la possibilité d'une rectification à terme des différents curseurs financiers.

Sur l'article 7, relatif à la neutralité financière et fiscale des transferts en capital entre la SNCF et RFN, la commission a adopté un amendement de précision. Elle a de même adopté deux amendements rédactionnels sur l'article 8 relatif à la neutralité comptable des transferts à l'égard de la fiscalité locale.

Elle a ensuite donné un avis favorable à l'article 9 relatif aux principes comptables applicables au transfert d'actifs de la SNCF vers RFN, à l'article 10 relatif à la nature juridique des biens affectés au transport ferroviaire transférés à RFN et à leur situation au regard de la police des chemins de fers et à l'article 11 relatif à l'application des règles de grande voirie au réseau ferré national.

Sur l'article 12, relatif aux ressources de RFN, la commission a adopté un amendement tendant à supprimer le critère d'harmonisation des conditions de la concurrence intermodale dans l'élaboration des tarifs du péage acquitté par la SNCF à l'égard de RFN. **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a expliqué que cet amendement avait surtout pour but de provoquer un débat sur la question fondamentale de l'intermodalité, le rail étant aujourd'hui pénalisé par rapport aux autres modes de transport. Elle a également adopté un amendement rédactionnel.

Elle a ensuite émis un avis favorable à l'article 13, portant diverses coordinations avec la loi d'orientation des transports intérieurs.

Sur l'article 14, relatif à l'expérimentation de la régionalisation des services régionaux de voyageurs, la commission a adopté un amendement tendant à neutraliser les effets de ce dispositif sur le fonctionnement des fonds de correction des déséquilibres régionaux. **M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis**, a en effet expliqué que l'assiette des contributions des régions à ces fonds était constituée de leurs dépenses totales, ce qui les amènerait à devoir contribuer sur les fonds versés pour le fonctionnement des services régionaux de voyageurs, qui ne feraient que transiter par leurs comptes.

Elle a ensuite émis un avis favorable à l'article 15, relatif à des dispositions transitoires.

Enfin, la commission a décidé de modifier l'intitulé du projet de loi, rappelant que la création de RFN n'était pas une fin en soi, mais que l'objectif de la loi était le renouveau du transport ferroviaire en France.

La commission a ensuite procédé à la désignation de **M. Joël Bourdin** comme **rapporteur de la proposition de loi n° 103** (1996-1997) de M. Philippe Marini, relative à la création d'un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial "**Haras nationaux**".

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

Mardi 14 janvier 1997 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a procédé, sur le **rapport pour avis de M. Paul Masson**, à l'examen du **projet de loi n° 152 (1996-1997)**, adopté par l'Assemblée nationale, relatif au **renforcement de la lutte contre le travail illégal**, dont la commission des affaires sociales est saisie au fond.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a qualifié le travail illégal de fléau social.

Il a évalué à 156 milliards de francs, soit plus de la moitié du déficit budgétaire, son coût financier pour la collectivité.

Il a fait observer que les travailleurs illégalement employés, dont des études avaient estimé le nombre à 1,5 million, ne bénéficiaient pas des dispositifs de protection sociale, qu'il s'agisse de la couverture contre le risque de maladie ou de chômage, de la durée du travail, du salaire minimum ou de la sécurité des conditions de travail.

Il a ajouté que le travail illégal constituait une source de distorsion de concurrence préjudiciable aux entrepreneurs respectueux de leurs obligations légales.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les mesures prises par les pouvoirs publics pour prévenir, contrôler et réprimer le travail illégal.

Il a vu dans la déclaration préalable à l'embauche, exigée sur l'ensemble du territoire français depuis le 1er septembre 1993, l'instrument essentiel du dispositif de prévention.

Il a fait observer que cette déclaration, devant être effectuée par l'employeur auprès des Unions de recouvrement de cotisations de sécurité sociale et d'allocation familiales (URSSAF) avant l'entrée en fonction du salarié, avait sensiblement facilité la preuve par les agents de contrôle du recours au travail illégal. Il a précisé que le défaut de déclaration était passible de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe, d'un montant maximum de 10.000 F.

S'agissant du dispositif de contrôle, **M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, a mis en avant le rôle essentiel tenu par les services de l'inspection du travail et par les agents de l'URSSAF. Il a également indiqué que d'autres agents, tels ceux des services fiscaux, pouvaient découvrir des infractions au code du travail, sans être pour autant habilités à les rechercher indépendamment d'un contrôle fiscal.

S'agissant du dispositif répressif, le rapporteur pour avis a rappelé les sanctions pénales prévues en cas de travail clandestin : deux ans d'emprisonnement, 10.000 F d'amende ainsi que des peines complémentaires telles que l'exclusion des marchés publics ou l'interdiction d'exercer l'activité professionnelle à l'occasion de laquelle a été commise l'infraction.

Il a fait observer que les personnes morales pouvaient être déclarées pénalement responsables de cette infraction.

Il a ajouté que les personnes recourant sciemment aux services d'un entrepreneur se livrant au travail clandestin pouvaient être tenues solidairement au paiement des impôts et cotisations sociales, dus par cet entrepreneur.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a fait observer que, malgré ces dispositifs, le travail illégal connaissait une évolution inquiétante, caractérisée par une augmentation de 68 % des infractions constatées sur la période 1992-1994.

Il a estimé que cet accroissement s'expliquait en partie par un meilleur fonctionnement du dispositif de contrôle mais aussi par une augmentation effective du recours au travail illégal.

Il a jugé nécessaire d'endiguer cette évolution qui lui a paru avoir des conséquences psychologiques négatives sur les entrepreneurs respectueux de la législation, lesquels pâtissent de ces pratiques illégales.

Il a également souligné que près de 60 % des infractions constatées en matière de travail illégal étaient comises par des entreprises de services. Il a considéré que cette tertiairisation, caractérisée notamment par le développement du travail illégal à domicile, rendait plus difficile la recherche de ces infractions.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a enfin indiqué que le projet de loi apportait trois séries de réponses à cette évolution ; l'extension du champ d'application du travail clandestin -désormais dénommé travail dissimulé-, l'amélioration du dispositif de contrôle et le renforcement des sanctions.

Il a conclu son intervention en annonçant son intention de proposer huit amendements ayant pour objet de résoudre les difficultés juridiques soulevées par le projet de loi, l'appréciation sur le fond relevant de la compétence de la commission des affaires sociales.

M. Louis Souvet, rapporteur de la commission des affaires sociales, a indiqué que le projet de loi avait notamment pour objet d'accroître les moyens des corps de contrôle, afin d'assurer une meilleure application de la législation, et de renforcer les sanctions.

Après avoir critiqué le fait de chercher à résoudre les problèmes par un changement de dénomination, **M. Jacques Larché, président**, a jugé impropre l'expression travail dissimulé, certaines activités pouvant être exercées secrètement sans pour autant tomber sous le coup de la loi.

M. Guy Allouche a fait observer que l'adoption du projet de loi constituerait la dixième réforme en douze ans de la législation sur le travail illégal.

Tout en reconnaissant que l'actuelle dénomination du travail clandestin pouvait susciter un amalgame regrettable avec l'immigration clandestine, il a estimé que le changement d'épithète présentait un caractère formel.

Il a fait observer que le travail clandestin était dans une large mesure le fait de personnes ayant un emploi fixe et profitant d'un temps libre substantiel pour exercer des menus travaux rémunérés. Il a également souligné que cette catégorie de travail jouait un rôle d'amortisseur des tensions sociales en fournissant un complément de rémunération à des chômeurs.

Il a considéré que l'augmentation de deux points du taux de la TVA, décidée en 1995, avait pu contribuer au développement du travail clandestin.

Il a regretté l'amalgame souvent opéré entre le travail illégal et l'immigration clandestine, les étrangers sans titre de travail ne représentant que 6 % des personnes illégalement employées.

Il a conclu son propos en indiquant que, en dépit d'un certain scepticisme lors de son institution, la déclaration préalable à l'embauche s'était révélée un instrument efficace de prévention du travail clandestin.

M. Robert Pagès a estimé indispensable de distinguer les employeurs des salariés, ceux-ci étant bien plus souvent victimes que complices du travail illégal.

Il a jugé souhaitable de renforcer les moyens des corps de contrôle, notamment de l'inspection du travail.

Après avoir contesté l'extension de la faculté de rechercher les infractions de travail illégal à des services dont ce n'était pas la vocation, il s'est déclaré opposé à l'ensemble du projet de loi.

M. Jacques Larché, président, lui a objecté que le problème des moyens régaliens de l'Etat ne pourrait être

résolu tant que celui-ci devrait consacrer chaque année l'équivalent des recettes procurées par l'impôt sur le revenu à combler le déficit des entreprises publiques du secteur concurrentiel.

M. Jean-Jacques Hiest a fait observer que l'augmentation des infractions constatées pouvait tenir dans une large mesure à une meilleure efficacité du dispositif de contrôle. Il a cependant admis que les résultats de celui-ci étaient sans commune mesure avec l'ampleur du problème, même si le chiffre de 1,5 million de personnes illégalement employées lui a paru fort approximatif.

Il a estimé indispensable de réduire les charges des entreprises et le coût de la main-d'œuvre pour limiter le recours au travail clandestin.

Il a jugé nécessaire de veiller à ce que les fonctionnaires n'exercent pas d'activités parallèles rémunérées et non déclarées, et que, le cas échéant, les contrevenants soient dûment sanctionnés.

Il a vu dans la recherche d'une meilleure coordination de l'action des différents corps de contrôle le principal apport du projet de loi.

Il a néanmoins estimé que celui-ci contenait des dispositions critiquables, telles que celle habilitant la Cour des Comptes à rechercher les infractions de travail illégal, qui lui a paru sans rapport avec la mission de cette juridiction. Il a également jugé irréaliste d'imposer à toute personne, comme le faisait l'article 3 bis, qu'elle s'assure que son cocontractant n'emploie pas de salariés étrangers dépourvus de titre de travail.

M. Pierre Fauchon a fait part de son scepticisme sur le changement de dénomination du travail clandestin. Il considéré que celui-ci était avant tout la conséquence d'une réglementation excessive, ignorant les réalités économiques.

M. Christian Bonnet a approuvé ce point de vue, soulignant que le travail clandestin était souvent consi-

déré comme une soupape de sécurité permettant d'éviter une explosion sociale liée à la montée du chômage.

M. Lucien Lanier s'est inquiété des sanctions susceptibles d'être prononcées à l'encontre d'une personne contrainte d'accepter un emploi illégal. Il a en conséquence approuvé le souci de l'Assemblée nationale d'écarter la possibilité de prononcer la peine complémentaire d'interdiction des droits de famille.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a fait observer que le projet de loi apportait des réponses à une pratique régulièrement dénoncée, notamment dans les débats parlementaires.

Il a partagé le souci de plusieurs intervenants d'éviter un amalgame entre le travail illégal et l'immigration clandestine.

Il a estimé que des réformes législatives fréquentes n'étaient pas en soi critiquables si, comme cela était le cas pour le travail illégal ou pour l'immigration, elles étaient rendues nécessaires par des évolutions sociologiques ou économiques.

Il a précisé que le délit de travail dissimulé ne pouvait être commis que par un employeur.

Il a jugé souhaitable de remédier au cumul d'emplois par des agents du secteur public estimant cependant que ce problème ne pourrait être réglé sans une concertation préalable.

M. Jacques Larché, président, a fait observer que l'Assemblée nationale avait compliqué le dispositif initial du projet de loi qui était passé de dix à trente-deux articles.

M. Louis Souvet, rapporteur de la commission des affaires sociales, a précisé que le projet de loi soulignait la différence entre la dissimulation d'activité et la dissimulation de salarié. Il a insisté sur le fait que seul un employeur pouvait être condamné pour travail dissimulé.

Il a indiqué que, selon l'UNEDIC, seulement 5 % des chômeurs se livreraient à un travail illégal.

Il a vu dans la levée du secret professionnel entre les différents corps de contrôle un apport essentiel du projet de loi.

M. Patrice Gélard a critiqué la redondance de rédaction, consistant à définir le travail dissimulé par référence à la dissimulation.

M. Maurice Ulrich a proposé d'appeler cette infraction travail non déclaré.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a jugé trop restrictive cette appellation dans la mesure où ladite infraction pouvait être constituée même si toutes les déclarations prévues étaient effectuées, notamment dès lors que l'employeur ne remettrait pas un bulletin de salaire au travailleur.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements proposés par le rapporteur pour avis.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a indiqué que l'article premier A avait pour objet de sanctionner le défaut de déclaration préalable à l'embauche d'une amende administrative d'environ 9.000 F.

Il a jugé cette solution inacceptable au regard des principes de l'individualisation et de la proportionnalité des peines dans la mesure où cette amende serait prononcée automatiquement, y compris en l'absence de toute intention frauduleuse de la part de l'employeur.

Estimant cependant souhaitable d'assurer une sanction effective du défaut de déclaration préalable à l'embauche, il a proposé un amendement tendant à autoriser le recours à l'ordonnance pénale pour le prononcé de la contravention prévue.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait observer que, à la différence de la comparution devant le tribunal de police, la procédure de l'ordonnance pénale n'était pas publique. Il a souhaité savoir la raison pour laquelle, en l'état actuel

du droit, le recours à cette procédure était exclu pour les contraventions prévues par le code du travail.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a expliqué cette exclusion par la spécificité de la procédure applicable en cas de contravention au code du travail, la mise en mouvement de l'action publique étant le plus souvent subordonnée à une mise en demeure difficilement conciliable avec l'ordonnance pénale. Il a précisé qu'une mise en demeure n'étant pas exigée en cas de défaut de déclaration préalable à l'embauche, l'ordonnance pénale pouvait être utilisée sans difficultés.

Estimant le texte de l'Assemblée nationale plus dissuasif, **M. Robert Pagès** s'est déclaré partisan de son adoption sans modification.

M. Maurice Ulrich a rappelé que l'engorgement des tribunaux conduisait à de nombreux classements sans suite, et a considéré que, dans certaines hypothèses, une sanction administrative pouvait constituer une solution satisfaisante.

M. Jean-Jacques Hyst s'est déclaré partisan du recours à l'ordonnance pénale, soulignant que, dans des matières telles que les infractions au code de la route, elle permettait de sanctionner les contrevenants sans encombrer les juridictions.

M. Charles Jolibois a partagé ce point de vue.

A l'issue de cet échange de vues, la commission a adopté l'amendement proposé par le rapporteur pour avis.

A l'article premier (redéfinition du délit de travail clandestin), elle a adopté un amendement tendant à conserver le caractère intentionnel du délit de recours aux services d'un employeur se livrant au travail clandestin.

La commission a ensuite procédé à un échange de vues sur l'article 3 bis, prévoyant que les personnes qui ne seraient pas assurées que leur cocontractant n'emploie pas d'étranger sans titre de travail seraient tenues solidaire-

ment responsables au paiement de la contribution spéciale versée à l'Office des migrations internationales.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a jugé irréaliste d'exiger d'un particulier qu'il s'assure de la détention d'un titre de travail par tous les salariés étrangers employés par son cocontractant. Il a en conséquence souhaité exclure du champ de l'article 3 bis les particuliers concluant un contrat pour leur usage personnel, celui de leur conjoint, de leurs ascendants ou descendants.

M. Jacques Larché, président, a fait observer que cet amendement laissait dans le champ de cet article les personnes physiques concluant un contrat pour leur usage professionnel, tels les médecins ou les avocats faisant procéder à des travaux dans leur cabinet.

M. Maurice Ulrich a vu dans l'article 3 bis une inversion irréaliste de la charge de la preuve, un particulier ne pouvant matériellement s'assurer du respect par son cocontractant de toutes ses obligations.

M. Jean-Jacques Hiest a fait observer que, même limitée aux personnes morales, l'obligation imposée par l'article 3 bis ne pouvait être admise car, pour les contrats dont l'exécution était étalée dans le temps, elle imposerait au donneur d'ordre de s'assurer quotidiennement du respect de ses obligations par son cocontractant.

Après avoir jugé que cette disposition revenait à assimiler automatiquement le donneur d'ordre à un complice de l'employeur, il s'est déclaré partisan de la suppression de l'article 3 bis.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a estimé préférable de conserver le dispositif prévu par cet article à l'égard des entreprises recourant délibérément à des étrangers sans titre de travail. Il a donc proposé d'exclure du champ de l'article 3 bis les personnes physiques concluant un contrat pour leur usage personnel ou professionnel, ou pour celui de leur conjoint, de leurs ascendants ou descendants.

M. Guy Allouche a approuvé cette suggestion.

A l'issue de cet échange de vues, la commission a adopté un amendement reprenant la proposition de son rapporteur pour avis.

A l'article 4 (compétences des agents de contrôle), la commission a adopté un amendement rédactionnel ainsi qu'un amendement supprimant la faculté reconnue aux magistrats de la Cour des Comptes et des chambres régionales des comptes de rechercher et constater les infractions relatives au travail dissimulé.

La commission a ensuite adopté un amendement limitant l'article 6 terdecies (renforcement des pouvoirs d'investigation des conseillers rapporteurs des conseils de prud'hommes) à l'obligation pour les agents de contrôle de communiquer aux conseillers rapporteurs des conseils de prud'hommes, sur la demande de ceux-ci et sans pouvoir leur opposer le secret professionnel, les renseignements relatifs au travail dissimulé en leur possession.

Elle a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 7 ter (prise en charge des frais d'éloignement par l'employeur d'un travailleur étranger sans autorisation de travail), le rapporteur pour avis ayant estimé que cette disposition pouvait créer un amalgame entre l'immigration clandestine et le travail illégal.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a ensuite proposé un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article 8 (peines complémentaires encourues par les personnes physiques condamnées pour travail dissimulé) afin d'ajouter l'interdiction des droits de famille à l'interdiction des droits civiques et civils.

M. Lucien Lanier s'étant inquiété des conséquences d'un tel amendement, **M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, lui a rappelé que le prononcé de cette peine complémentaire était laissé à l'appréciation du juge.

M. Jacques Larché, président, a précisé que l'interdiction des droits de famille portait sur le droit d'être tuteur ou curateur.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait observer que l'article 131-26 du code pénal définissait globalement la peine d'interdiction des droits civiques, civils et de famille.

A l'issue de cet échange de vues, la commission a adopté l'amendement du rapporteur.

Puis, suite à une intervention de **M. Maurice Ulrich**, elle a demandé à son rapporteur pour avis d'interroger le Gouvernement sur les mesures susceptibles d'être prises pour assurer le respect de la réglementation relative au cumul d'emplois par des agents publics.

Enfin, la commission a émis un **avis favorable** à l'adoption du **projet de loi ainsi modifié**, dont la commission des affaires sociales est saisie au fond.

Mercredi 15 janvier 1997 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a tout d'abord procédé à un **échange de vues** sur l'**organisation** d'une mission dans le département de la Guadeloupe et plus particulièrement à **Saint-Barthélémy et Saint-Martin**.

M. Jacques Larché, président, a rappelé que lors de la discussion du projet de loi tendant à ratifier une ordonnance sur la fonction publique à Mayotte, l'Assemblée nationale avait inséré, à l'initiative du président Pierre Mazeaud, deux articles sur le statut juridique et fiscal de Saint-Barthélémy et de Saint-Martin.

Il a souligné que sur le rapport de M. François Blairot et à la suite de la consultation de la commission des finances, le Sénat avait en définitive décidé de disjoindre ces deux dispositions, faute d'informations suffisantes sur l'état de droit applicable dans ces deux communes.

Sur la proposition du **président Jacques Larché**, la commission a retenu le principe d'une mission d'informa-

tion chargée de recueillir des informations sur la situation de ces deux îles.

Elle a ensuite désigné comme membres de cette mission **M. François Blaizot, rapporteur, M. Germain Authié** et, comme suppléant de celui-ci, **M. Michel Dreyfus-Schmidt**.

Puis la commission a examiné, sur le **rapport de M. Luc Dejoie, la proposition de loi n° 163 (1996-1997)**, adoptée par l'Assemblée nationale, modifiant les articles 54, 62 et 66-5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions juridiques et judiciaires.

Le rapporteur a tout d'abord rappelé que la loi du 31 décembre 1990 avait introduit un titre II dans la loi de 1971 pour réglementer l'exercice du droit défini comme la consultation juridique et la rédaction d'actes sous seing privé pour le compte d'autrui, à titre habituel et rémunéré. Il a précisé que cette réglementation avait pour objet de protéger l'utilisateur du droit en lui garantissant la compétence juridique des professionnels auxquels il était susceptible de s'adresser.

Il a ensuite exposé que l'exercice du droit était soumis à quatre conditions cumulatives : une condition de compétence, introduite à la demande du Sénat et aux termes de laquelle nul ne peut exercer le droit s'il n'est titulaire d'une licence en droit ou d'un titre ou diplôme équivalent, une condition de moralité, l'obligation de respecter le périmètre d'exercice du droit et l'obligation d'avoir une assurance civile professionnelle. Il a précisé que les trois dernières conditions étaient entrées en vigueur au 1er janvier 1992 mais que, pour la condition de compétence, un délai de quatre ans avait été fixé pour permettre aux professionnels de compléter leur formation juridique et au Gouvernement de publier l'arrêté fixant la liste des titres ou diplômes équivalant à la licence en droit.

Après avoir rappelé qu'à deux reprises ce délai avait dû être prorogé faute de publication de l'arrêté, il a estimé

que la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale permettrait de trouver une solution aux difficultés rencontrées par le Gouvernement dans l'élaboration de celui-ci, grâce à une nouvelle formulation de la condition de compétence, la référence à un titre ou diplôme équivalant à la licence en droit étant remplacée par la notion de compétence juridique appropriée à l'exercice du droit dans le cadre des limites fixées par les articles 56 à 66 de la loi de 1971.

Il a ensuite indiqué que la compétence juridique était présumée pour les professions juridiques et qu'elle résultait du texte les régissant pour les professions réglementées. S'agissant des activités non réglementées et des organismes visés aux articles 60 à 66 et autorisés à pratiquer le droit à titre accessoire, il a exposé que le texte adopté par l'Assemblée nationale les soumettait à un agrément donné par un arrêté pris après avis d'une commission composée de membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des Comptes ainsi que d'un professeur de l'enseignement supérieur. Il a indiqué que ce dispositif avait reçu l'approbation des représentants des professions concernées.

Après avoir regretté que le Gouvernement n'ait pas été en mesure de publier l'arrêté nécessaire à l'application du texte adopté en 1990, **M. Luc Dejoie, rapporteur**, a proposé de clarifier la rédaction transmise par l'Assemblée nationale afin de faire apparaître que l'agrément était donné à une activité pour l'exercice du droit à titre accessoire sous la condition que les personnes exerçant cette activité remplissent des exigences de qualification ou d'expérience professionnelle juridique fixées par l'arrêté. Il a en outre suggéré que la commission soit complétée par un membre du Conseil économique et social susceptible d'apporter sa connaissance du monde économique. En revanche, il a estimé que la présence de représentants des professions juridiques ne correspondait pas à la vocation de cette commission.

Le rapporteur a ensuite évoqué l'article 3 qui étend à tout rédacteur d'acte l'obligation de faire figurer dans celui-ci ses nom, prénom et qualité, qu'il ait ou non souscrit une assurance civile professionnelle. Enfin, il a indiqué que l'article 4 confortait le secret professionnel de l'avocat en précisant qu'il s'étendait aussi bien aux activités de défense qu'à celles de conseil. Il a estimé que ces deux dispositions pouvaient être adoptées sans modification.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait observer que le Parlement était amené à statuer pour la troisième fois sur le même sujet alors même que la loi de 1990 était très claire. Considérant que la nouvelle rédaction proposée par l'Assemblée nationale n'offrait aucune garantie de compétence juridique, il a estimé qu'il pourrait être souhaitable de distinguer entre les professionnels exerçant en 1990, dont les droits acquis pourraient être validés, et les professionnels ayant commencé leur exercice après cette date et qui devraient être soumis à la condition de licence en droit.

M. Jean-Jacques Hyest a rappelé que l'objectif retenu en 1990 était de garantir aux consommateurs du droit que les professionnels autorisés à exercer le droit à titre principal comme à titre accessoire avaient un niveau de qualification juridique suffisant. Il s'est interrogé sur l'opportunité d'introduire une distinction entre les professionnels pratiquant à la date d'entrée en vigueur de la loi et ceux n'exerçant que depuis cette date.

M. Charles Jolibois a estimé qu'il était nécessaire de trouver une solution dans la mesure où l'arrêté prévu par la loi de 1990 n'avait pu être publié. Il a considéré que le dispositif retenu par l'Assemblée nationale était globalement satisfaisant. Il s'est par ailleurs réjoui que l'article 4 vienne préciser la portée du secret professionnel de l'avocat face à l'ambiguïté résultant de la jurisprudence.

M. Robert Badinter, évoquant l'évolution du contexte économique et la montée du chômage chez les

étudiants en droit, a souhaité que la licence en droit soit exigée de tout praticien du droit. Il a considéré que le texte adopté par l'Assemblée nationale risquerait d'être mal accueilli par les diplômés à la recherche d'un emploi ou les étudiants des facultés de droit.

M. Patrice Gélard a rappelé que la condition de compétence posée par l'article 54 était inapplicable en l'état dans la mesure où il n'était pas possible de reconnaître des diplômes équivalant à la licence en droit pour l'exercice des activités juridiques accessoires à des professions aussi différentes que celles d'architecte, d'ingénieur conseil ou d'agent immobilier. Il a en conséquence souscrit au principe de la reformulation de cette condition en estimant que seules les activités visées à l'article 60 soulevaient de véritables difficultés. Il a par ailleurs rappelé que la loi sur l'enseignement supérieur privilégiait autant les acquis de l'expérience professionnelle que les diplômes, et qu'il était donc souhaitable que la compétence pût être appréciée sous ces deux aspects.

M. François Blaizot a rappelé que lors de l'examen de la loi du 31 décembre 1990, il avait été très clairement posé que les professionnels exerçant le droit à titre accessoire de leur activité principale devraient pouvoir continuer cet exercice.

M. Pierre Fauchon a considéré qu'il était possible de prendre en compte les droits acquis des professionnels exerçant avant l'adoption de la loi de 1990. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a souscrit à cette approche.

Après avoir donné lecture du projet d'arrêté établi par le Gouvernement en application de l'article 54, 1° de la loi de 1971, le **président Jacques Larché** a estimé qu'était ainsi démontrée l'impossibilité de mettre en œuvre la condition de compétence telle qu'elle avait été rédigée en 1990.

M. Luc Dejoie, rapporteur, a rappelé que les activités visées à l'article 60 ne comportaient d'aspect juridique qu'à titre très accessoire et que, dans un certain nombre

de cas, le juriste généraliste ne possédait pas la compétence appropriée à la rédaction d'actes aussi techniques et spécifiques que, par exemple, les cahiers des clauses techniques rédigés par les ingénieurs-conseils dans le cadre de marchés de travaux publics. Il a par ailleurs indiqué à **M. Michel Rufin** qui s'inquiétait des compétences juridiques des conseils en environnement que ces professionnels ne pouvaient exercer le droit à titre accessoire que s'ils remplissaient les conditions posées à l'article 60 et répondaient aux exigences de qualification ou d'expérience professionnelle juridique posées par l'arrêté prévu par la proposition de loi.

La commission s'est prononcée en faveur du principe de la solution proposée par le rapporteur tendant à retenir, à la suite de l'Assemblée nationale, une référence à une compétence juridique appropriée à l'exercice des activités juridiques accessoires qu'un professionnel est autorisé à exercer dans le prolongement de son activité principale.

A la demande de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, le rapporteur a précisé que les juristes d'entreprise, visés à l'article 58 et exerçant des activités de conseil ou de rédaction d'actes pour le compte d'entreprises appartenant au groupe qui les emploie, pouvaient être considérés comme compétents à cet effet aux risques et périls desdites entreprises.

Après les observations de **MM. Robert Badinter, Michel Dreyfus-Schmidt** et **Patrice Gélard**, le texte proposé par le rapporteur pour définir la compétence juridique exigée des personnes pratiquant des activités non réglementées a été complété afin de réaffirmer le caractère accessoire de l'exercice du droit par les intéressés.

S'agissant de la composition de la commission, **M. Guy Allouche** a estimé que la présence d'un membre du Conseil économique et social n'était pas justifiée tandis que **M. Jean-Jacques Hiest** a fait observer que la composition de la commission relevait du domaine réglemen-

taire. La commission a toutefois estimé que la détermination par la loi des principes de cette composition faciliterait la tâche du Gouvernement. Elle n'a pas en revanche retenu la participation d'un membre du Conseil économique et social.

Sous réserve de plusieurs modifications rédactionnelles proposées par **MM. Robert Badinter et Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a adopté l'amendement proposé par son rapporteur tendant à une nouvelle rédaction de l'article 2.

Sur proposition de son rapporteur, elle a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 2 pour supprimer, à l'article 63 de la loi du 31 décembre 1971, la mention des centres et associations de gestion agréés qui relèvent en droit de l'article 59.

A l'article 3, qui généralise l'obligation de faire figurer dans tout acte sous seing privé, les nom, prénom et qualité du rédacteur, **M. Charles Jolibois** a fait observer que de nombreux contrats avaient plusieurs rédacteurs, certaines dispositions de la convention finale étant le résultat des discussions intervenues entre les cocontractants sans que leur paternité puisse être imputée à un rédacteur précis. En conséquence, il a estimé préférable de supprimer l'article 62 de la loi de 1971.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a considéré que la mention du nom du rédacteur facilitait la mise en jeu éventuelle de sa responsabilité civile professionnelle. Il a toutefois fait observer que l'obligation instituée par l'article 62 n'était assortie d'aucune sanction particulière.

La commission a décidé de maintenir cet article assorti de la modification apportée par l'article 3 de la proposition de loi.

S'agissant de l'article 4, **M. Luc Dejoie, rapporteur**, a rappelé qu'en décembre 1993, le Sénat avait adopté, à l'initiative de M. Charles Jolibois, une disposition comparable à celle retenue par l'Assemblée nationale. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a par ailleurs précisé que les modifica-

tions proposées n'étaient qu'interprétatives du texte actuel mais qu'il était opportun, face à certaines dérives, de rappeler la portée générale du secret professionnel de l'avocat. La commission a adopté cet article dans le texte de l'Assemblée nationale.

Après avoir adopté un amendement de coordination tendant à compléter l'intitulé de la proposition de loi, la commission a approuvé l'ensemble **de la proposition de loi modifiée par les amendements précédemment retenus.**

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION CHARGÉE
D'Étudier LA PLACE ET LE RÔLE
DES FEMMES DANS LA VIE PUBLIQUE**

Mardi 14 janvier 1997 - Présidence de Mme Nelly Ollin, présidente. - La mission commune d'information sur la place et le rôle des femmes dans la vie publique a d'abord procédé à l'audition de **Mme Michèle Perrot, historienne.**

Mme Michèle Perrot a rappelé les difficultés qui ont toujours, selon elle, entravé l'accès des femmes à la vie publique, qu'il s'agisse des démocraties contemporaines ou de la cité grecque. Le cantonnement des femmes à la sphère privée et domestique - la vie publique et le pouvoir politique étant traditionnellement réservés aux hommes - serait ainsi, a-t-elle relevé, un principe majeur d'organisation de la société française, que la Révolution de 1789 s'est d'ailleurs abstenue de remettre en cause. En effet, a poursuivi **Mme Michèle Perrot**, la famille et le foyer étaient considérés en France, au XIXe siècle, comme l'"élément naturel des femmes", pour des raisons tenant non seulement aux différences biologiques entre hommes et femmes, mais aussi à l'idée d'une utilité sociale spécifique des femmes dans une complémentarité harmonieuse des deux sexes, cet argument beaucoup plus positif expliquant un certain consentement des femmes elles-mêmes au rôle qui leur était dévolu. Cet héritage historique affecte notre représentation du rôle des femmes dans notre société, tout en constituant une référence permettant de mesurer les progrès accomplis depuis une cinquantaine d'années.

A cet égard, **Mme Michèle Perrot** a souligné l'incidence de la généralisation du travail salarié des femmes, dont le taux d'activité (73 % pour la tranche d'âge 25-49 ans) confirme l'existence d'un modèle de "carrières féminines de longue durée." **Mme Michèle Perrot** a, par

ailleurs, commenté l'élévation du niveau de formation des femmes. Relevant un fort taux de présence des femmes dans la fonction publique (77 % dans le secteur public de la santé et du travail social, 50 % dans l'enseignement secondaire, 65 % dans l'enseignement primaire), **Mme Michèle Perrot** a néanmoins constaté la faible féminisation de la haute fonction publique : 38 % des fonctionnaires de catégorie A sont des femmes (15 % si l'on exclut les enseignants), 81,8 % des fonctionnaires de catégorie C, et 63 % des fonctionnaires de catégorie B.

Mme Michèle Perrot a rappelé que si certains ministères (éducation nationale, culture, affaires sociales, justice aujourd'hui) étaient largement ouverts aux femmes, pour d'autres (intérieur, finances, quai d'Orsay), aucun progrès substantiel n'avait été enregistré depuis dix ans en ce qui concerne la féminisation de la haute fonction publique. Elle a, à ce propos, évoqué les variations de la proportion de femmes admises à l'ENA (5 % en 1970, 31,6 % en 1990, 24 % environ actuellement).

Mme Michèle Perrot a ensuite souligné le rôle formateur de l'engagement des femmes dans la vie associative - charitable ou philanthropique -, dès le XIXe siècle, en tant que moyen d'entrer dans l'espace public et d'acquérir l'"expérience d'une action sociale sans citoyenneté politique". En dépit de cet engagement ancien, la vie associative demeure aujourd'hui dominée par les hommes, qui représentent deux tiers des adhérents des associations. En ce qui concerne les syndicats, dont les femmes ne constitueraient qu'un quart des adhérents, l'apparition de dirigeantes syndicales de haut niveau (FNSEA, CFDT) pourrait, selon **Mme Michèle Perrot**, être l'amorce d'une évolution plus favorable aux femmes.

Abordant enfin la place des femmes dans la vie politique, **Mme Michèle Perrot** a constaté la faiblesse du taux de féminisation des assemblées élues en France. A cet égard, des comparaisons internationales, au net désavantage de la France, paraissent confirmer qu'une spécificité française consisterait en "l'exclusion pratique des

femmes de l'exercice du pouvoir politique". Le poids de l'histoire explique en grande partie que celui-ci soit réservé aux hommes en France, qu'il s'agisse de la loi salique - héritage franc reformulé et intégré par la Révolution française -, du modèle féodal - qui excluait les femmes de la détention des fiefs -, ou du "modèle de cour" qui a instauré entre les sexes un type de relations qui assigne aux femmes une place très éloignée des joutes politiques. **Mme Michèle Perrot** a également rappelé que le passage de l'ancien régime à la modernité républicaine ne s'était opéré qu'au profit de l'homme, et que le suffrage "universel" établi en 1848 avait ignoré les femmes.

Il n'est donc pas exclu, a conclu **Mme Michèle Perrot**, que la culture française, assimilant la politique à un métier d'homme, ait conduit les femmes à privilégier vie professionnelle, famille et métier ne leur laissant peut-être pas, de surcroît, le temps nécessaire pour construire une carrière politique.

A l'issue de cet exposé, **M. Philippe Richert**, rapporteur, est, avec **Mme Michèle Perrot**, revenu sur les causes éventuelles de la diminution récente du nombre de femmes énarques.

Mme Josette Durrieu a rappelé que les femmes avaient, à certaines époques de notre histoire, et, notamment pendant le Moyen-Age, joué un rôle très substantiel. L'héritage historique ne saurait donc, à lui seul, expliquer pourquoi les Françaises se tiennent en retrait de la vie politique. **Mme Josette Durrieu** a, à cet égard, évoqué l'importance des modes de scrutin dans l'accès des femmes au pouvoir, le scrutin proportionnel étant le plus favorable aux femmes. **Mme Josette Durrieu** a également souligné que les quotas, nécessaires, n'étaient pas suffisants et a préconisé un plus grand engagement personnel des femmes dans la vie politique

Puis **Mme Joëlle Dusseau** a, avec **Mme Josette Durrieu**, fait observer que la conquête des libertés démo-

cratiques aurait été plus favorable aux femmes en France si elle avait eu lieu plus tard, comme le suggère l'exemple de pays qui ont mis en place d'emblée un suffrage universel mixte.

Mme Hélène Luc a alors évoqué l'augmentation du nombre d'adhérentes d'associations sportives, évolution qui s'explique, selon elle, par des préoccupations d'ordre éducatif. Elle a également rappelé le lien entre la forte proportion de femmes sénateurs au groupe communiste, républicain et citoyen et le scrutin proportionnel.

Revenant sur la spécificité française, fondée sur un taux d'activité des femmes particulièrement élevé, **Mme Michelle Demessine** s'est interrogée sur les obstacles à lever afin de favoriser l'accès des femmes aux responsabilités politiques, tout en soulignant que le rôle essentiel des femmes dans la sphère familiale montre que celles-ci sont accoutumées aux responsabilités.

Mme Joëlle Dusseau a alors relativisé la signification de certains exemples étrangers considérés comme des modèles d'égalité entre les sexes, mentionnant que le congé parental partagé, instauré en Suède, n'était que très marginalement choisi par les jeunes pères.

Mme Michèle Perrot a alors présenté les diverses évolutions susceptibles, selon elle, de favoriser l'accès des femmes aux lieux de pouvoir :

- faire une plus grande place aux femmes dans la direction des partis politiques, qui fonctionnent actuellement comme des "clubs masculins" ;

- introduire une part de proportionnelle dans le mode de scrutin, le scrutin uninominal évoquant le "système de fief", particulièrement défavorable aux femmes ;

- mettre en œuvre la parité, "idée neuve forte, généreuse", et bien acceptée par l'opinion publique, de préférence au système des quotas ;

- privilégier le partage des tâches au foyer, car les carrières politiques féminines se font avec des "hommes fémi-

nistes", et progresser encore dans le domaine de la garde des enfants ;

- être vigilant à l'égard des politiques familiales qui "tendent insidieusement à ramener les femmes au foyer", alors que la forte présence des femmes dans la vie professionnelle est de nature à faire progresser les mentalités et les représentations de la femme dans notre culture.

Puis, la mission commune d'information a procédé à l'audition de **Mme Françoise Gaspard, sociologue.**

Mme Françoise Gaspard a commenté, dans leurs grandes lignes, les constats établis à l'occasion d'une étude statistique - demandée à son laboratoire par le service des Droits des femmes - sur la place des femmes et des hommes dans la vie publique. Cette étude, a-t-elle précisé, a été inspirée par une résolution du Conseil de l'Union européenne de mars 1995 sur la participation des femmes et des hommes à la vie politique dans les pays de l'Union, qui s'est traduite par une recommandation demandant à la Commission de présenter, avant la fin de 1999, un rapport sur la situation des femmes et des hommes dans les quinze pays de l'Union. Or la France, a indiqué **Mme Françoise Gaspard**, est le seul pays de l'Union à n'avoir pratiquement pas de statistiques sur la place des femmes et des hommes dans les " lieux de pouvoir ".

Mme Françoise Gaspard a tout d'abord commenté les difficultés rencontrées, au cours de l'élaboration de son étude, du fait tant de la très nette insuffisance des sources statistiques - celles-ci étant souvent inexistantes ou non harmonisées - que, souvent aussi, de la réticence des institutions sollicitées (associations, partis politiques, syndicats ...). Selon **Mme Françoise Gaspard**, les seules statistiques françaises fiables concernent la fonction publique, ce qui s'explique par l'article 21, alinéa 3, de la loi du 11 janvier 1984, qui impose au Gouvernement de présenter tous les deux ans au Parlement un rapport sur les mesures destinées à garantir le respect de l'égalité des sexes dans la fonction publique. En revanche, a-t-elle

affirmé, on ne dispose pas de statistiques satisfaisantes concernant les femmes dans les assemblées élues. De plus, l'absence de statistiques sur les exécutifs des conseils généraux gêne les comparaisons entre les pays de l'Union européenne.

Les données chiffrées rassemblées dans l'étude commentée par **Mme Françoise Gaspard** montrent que la proportion des femmes dans les lieux de pouvoirs (politiques, administratifs, associatifs, ainsi que dans les divers organismes et comités consultatifs mis en place pour conseiller le Gouvernement) dépasse rarement 10 %, ce qui confirme que la situation des femmes dans la vie publique française ne suit pas les transformations de notre société.

Selon **Mme Françoise Gaspard**, le scrutin uninominal n'est pas le seul responsable de cette situation. Aux élections régionales de 1992, l'augmentation du nombre de femmes élues semble due au succès des partis écologiques, qui avaient présenté des listes paritaires. Quant à l'accroissement du nombre de Françaises élues députés au Parlement européen en 1994, il paraît résulter de l'existence de plusieurs listes paritaires, et du fait que les hommes politiques français privilégient les élections nationales. Par ailleurs, a poursuivi **Mme Françoise Gaspard**, l'accès des femmes aux conseils municipaux ne suffit pas à favoriser la mixité des lieux de pouvoir, car ce sont les exécutifs des assemblées territoriales qui constituent la meilleure voie d'accès à une véritable carrière politique. Or il n'y a pratiquement pas de femmes à la tête des grandes villes ou des conseils généraux. L'une des causes de cette situation paraît résider, a-t-elle précisé, dans le cumul des mandats : de nombreux conseillers généraux étant simultanément maires et détenant de ce fait une position forte au sein de leur assemblée, les femmes hésitent à briguer un mandat de conseiller général.

Mme Françoise Gaspard a ensuite présenté l'ouverture aux femmes des partis politiques comme la clé de

l'accès des femmes aux lieux de pouvoir, rappelant les précédents allemand, espagnol et italien où des décisions internes aux partis politiques (motivées en Italie par une obligation légale) ont permis d'augmenter le nombre de femmes élues.

Elle a conclu à la nécessité d'établir des statistiques centralisées et harmonisées sur la place des femmes dans la vie publique française et de créer une banque de données actualisable, suivie par le service des Droits des femmes au ministère du travail et des affaires sociales.

Par ailleurs, **Mme Françoise Gaspard** a souligné la faible application des mesures juridiques destinées à assurer l'égalité des sexes en France, citant notamment l'exemple du comité interministériel chargé du droit des femmes, créé par une circulaire du Premier ministre de mars 1982, et qui n'a tenu à ce jour que trois réunions, alors qu'il est supposé se réunir deux fois par an ...

Enfin, elle a estimé que la convention des Nations Unies du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, à laquelle la France a adhéré (loi n° 83-516 du 1er juillet 1983), pourrait influencer dans un sens positif l'attitude du Conseil constitutionnel à l'égard d'une éventuelle loi sur les quotas ou sur la parité.

A l'issue de cet exposé, **Mme Joëlle Dusseau** est revenue avec **Mme Françoise Gaspard** sur l'importance du mandat de maire, clé de l'accès aux conseils généraux. Elle a déploré que, sur les 49 mairies détenues par des femmes en Gironde depuis les élections municipales de 1995, deux seulement comptent plus de 2.000 habitants, aucune n'étant en outre un chef-lieu de canton. **Mme Françoise Gaspard** a confirmé que les conseils généraux demeurent les lieux de formation d'une culture, spécifiquement masculine. **Mme Gisèle Printz** a alors relevé que l'on compte seulement cinq femmes sur les 51 membres du Conseil général de Moselle, et a évoqué les difficultés auxquelles se heurtent trop souvent les femmes

pour s'exprimer au sein d'institutions dominées par les hommes.

M. Guy Allouche s'est alors interrogé sur la nécessité d'adopter des normes (constitutionnelles ou législatives) contraignantes à l'égard des partis, afin d'assurer la désignation d'un nombre de candidates permettant de féminiser la vie politique.

A cet égard, **Mme Françoise Gaspard** a estimé que les progrès enregistrés en Allemagne et dans les pays nordiques dans l'accès des femmes aux assemblées parlementaires s'expliquaient essentiellement par les contraintes qui ont été exercées sur les partis politiques, et par des rapports de force favorables à une représentation plus équitable des femmes. Elle a considéré que la mise en place de mesures d'action positive n'exigeait pas l'intervention d'une loi, puisque le préambule de la constitution de 1946 affirme que la loi garantit l'égalité des sexes et qu'est désormais ratifiée par la France la convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Elle a estimé que, dans ce contexte, demander une révision de la constitution pour permettre l'instauration des quotas ou de la parité serait une sorte de régression et qu'une simple loi ou qu'une loi organique suffirait. Se référant au comportement habituel des partis politiques, qui présentent généralement d'autant plus de candidates qu'ils anticipent de résultats défavorables, elle a insisté sur le fait qu'on ne saurait parvenir à une augmentation substantielle du nombre de femmes élues sans recourir à des actions volontaristes et à des dispositifs juridiques contraignants.

Enfin, la mission a procédé à l'**audition de M. François de Singly, sociologue.**

M. François de Singly a tout d'abord indiqué qu'il s'exprimait en tant que sociologue spécialisé dans les questions de la famille, rappelant que la matrice des inégalités homme-femme renvoyait avant tout aux logiques familiales.

Il en a voulu pour exemple la différence de "rendement" des diplômés à âge constant, supérieur pour les femmes célibataires mais qui diminuait lorsqu'elles se mariaient puis lorsqu'elles avaient des enfants.

Il a estimé que l'analyse de la place et du rôle des femmes dans la vie publique pouvait s'effectuer autour de plusieurs types de variables : des facteurs liés aux caractéristiques du système politique (fonctionnement des partis, mode de sélection des candidats, mode de scrutin) et des facteurs liés aux rapports des hommes et des femmes à la vie politique, à la vie professionnelle et à la vie familiale.

Sur ce deuxième aspect de la question, **M. François de Singly** a d'abord récapitulé les trois thèses qui lui paraissaient dominer le champ de la réflexion actuelle. Il a indiqué que la première de ces thèses, reprise dans le rapport final de la conférence de Pékin, privilégiait la durée en considérant que l'évolution vers une meilleure égalité homme-femme se faisait et se poursuivrait avec le temps.

Il lui a opposé la deuxième thèse selon laquelle des mesures contraignantes étaient inévitables, puisqu'au-delà d'un certain seuil de progrès, aucune évolution ne pouvait être attendue.

Enfin, il a présenté sa thèse, fondée sur l'idée que les mécanismes dominants dans la société actuelle n'incitaient pas les femmes - même modernes - à se sentir concernées par la vie et la carrière politique. Il a d'ailleurs observé la même tendance chez certains hommes qui préféreraient s'investir dans d'autres sphères, notamment leur vie professionnelle.

A cet égard, **M. François de Singly** a estimé très révélateurs les résultats d'un récent sondage effectué auprès d'hommes et de femmes de 25 à 35 ans, montrant que les deux principales raisons invoquées pour expliquer que les femmes occupent moins de postes de responsabilité que les hommes étaient, d'une part, leur moindre disponibilité du fait des charges familiales (88 % des réponses) et, d'autre part, la domination du milieu professionnel par les

hommes, qui hésitaient à confier des responsabilités aux femmes (82 % des réponses).

A l'inverse, il a souligné le faible score obtenu par d'autres arguments comme l'absence des qualités requises ou la moindre combativité des femmes. Il a néanmoins précisé que les femmes les plus diplômées optaient pour des choix plus individualistes et étaient moins disposées à lutter collectivement pour leurs droits, contrairement aux femmes issues de couches plus populaires.

S'agissant de la parité, il a estimé qu'il y avait un large consensus sur le terme et que la société y était globalement favorable, notant néanmoins qu'il était de toute évidence difficile de se prononcer contre cette proposition.

Puis, **M. François de Singly** a insisté sur ce qui était, à son avis, l'un des grands changements de la société au cours des 30 dernières années : la disparition de la dimension sexuée dans la vie privée, l'appartenance en tant que telle au genre masculin ou féminin n'étant plus considérée comme pouvant justifier des différences fondamentales d'éducation ou de comportement. En revanche, il a indiqué que, dans la vie publique, l'identification homme-femme restait importante et était beaucoup plus visible.

Il a également souligné que, parallèlement à ce changement, on assistait à une évolution vers une plus grande autonomie des individus, un développement de la logique personnelle et une primauté nouvelle des normes psychologiques sur les normes morales et religieuses. Il a ajouté que ce mode de développement personnel était mieux intégré par les femmes, mais que ce nouveau "modèle de la révélation de soi prenait du temps" et, qu'en conséquence, les femmes avaient plus de difficultés à se consacrer à d'autres activités, en particulier publiques.

Dans le même ordre d'idée, **M. François de Singly** a fait valoir que, dans leur vie professionnelle, les hommes privilégiaient une logique de carrière alors que les femmes attachaient souvent plus d'importance au contenu de leur

activité, marquant ainsi la différence d'attitude personnelle entre les deux sexes.

Il a ajouté que la place de l'enfant dans la société contemporaine était devenue très importante et qu'il représentait une fin en soi là où, dans le passé, il était une charge. Il a imputé à cette évolution le fait que la présence d'enfants accentuait les différences de comportements entre les hommes et les femmes, tant dans la sphère privée que dans le "rendement" professionnel des hommes et des femmes.

Qualifiant l'autonomie de "conviction que l'on doit devenir soi-même", il a enfin relevé que l'aire masculine de l'autonomie était plutôt la vie publique, l'autonomie féminine s'épanouissant plutôt dans des sphères de proximité - la famille, notamment - où les femmes prenaient plus facilement conscience de l'utilité de leur action. Il s'est déclaré persuadé, à cet égard, que l'investissement des femmes dans la famille et leur relation à l'enfant tenait aussi aux éléments supplémentaires d'autonomie qu'elles en retiraient.

M. André Boyer a estimé que les femmes n'avaient pas la même idée de l'essentiel que les hommes et que, souvent, au lieu de prendre un engagement politique, elles choisissaient de privilégier leur vie familiale et leurs enfants. Il en a conclu à la nécessité de convaincre les femmes qu'un engagement politique représentait un bon moyen de préparer l'avenir de leurs enfants. Dans cette perspective, il a jugé que le système des quotas pouvait être une bonne solution parce qu'il introduirait un élément de contrainte, même si, à titre personnel, la notion de quota le choquait.

M. François de Singly a répondu que les femmes et les hommes n'avaient pas la même conception de l'intérêt général. Il a réaffirmé que pour les femmes, celui-ci se développait avant tout dans la sphère privée et non dans la sphère publique. De ce fait, il a estimé que le recours à un système contraignant pour faire évoluer cette concep-

tion, par exemple l'instauration d'un système de quotas, pouvait être une bonne chose car, en laissant seulement faire le temps, les changements ne pouvaient être que moins rapides.

M. Philippe Richert, rapporteur, a ensuite demandé à M. François de Singly s'il lui paraissait utile pour la société de rechercher une parité entre les hommes et les femmes.

M. François de Singly est convenu que la parité représentait un idéal à atteindre, sans être toutefois certain qu'il faille le rendre obligatoire, notant d'ailleurs que certaines féministes y étaient opposées. Il lui a en effet semblé paradoxal que cette dimension fondamentale de la personne humaine soit réglementée alors que la société reposait sur de fortes logiques individualistes, d'autant qu'une parité obligatoire valoriserait à l'excès la distinction hommes-femmes.

M. Guy Allouche a avancé l'idée que la faible participation des femmes à la vie publique résultait peut-être avant tout de normes culturelles et sociales anciennes inculquant aux femmes un sens de la responsabilité familiale plus fort qu'aux hommes. Il a néanmoins estimé que la rapidité avec laquelle les femmes françaises étaient entrées dans le monde du travail permettait d'espérer un accroissement progressif de leur présence dans la vie politique, imposer dès à présent la parité pouvait être prématuré pour une opinion publique qui n'y était peut-être pas encore prête.

M. François de Singly a fait observer que l'abolition de la peine de mort avait, en son temps, donné lieu aux mêmes objections et que sans une initiative forte du législateur, la situation n'aurait sans doute jamais évolué d'elle-même. Dans cette optique, il a jugé important que le législateur puisse imposer des convictions permettant de faire évoluer l'opinion publique, et que, s'agissant de la place des femmes dans la vie publique, un système des quotas pouvait jouer un rôle utile.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS
ET MISSIONS D'INFORMATION POUR LA
SEMAINE DU 20 AU 25 JANVIER 1996**

Commission des Affaires culturelles

Mardi 21 janvier 1997

à 17 heures

Salle n° 245

- Audition de M. Hervé Bourges, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, sur le projet de loi n° 55 (1996-1997) modifiant les dispositions du code de la communication et du cinéma relatives à la communication audiovisuelle.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 156 (1996-1997), présentée en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, relative au droit de suite au profit de l'auteur d'une oeuvre d'art originale (n° E-641).

Mercredi 22 janvier 1997

à 9 heures 30

Salle n° 245

- Audition de M. Jean-Marie Cavada, président-directeur général de la Cinquième, sur le projet de loi n° 55

(1996-1997) modifiant les dispositions du code de la communication et du cinéma relatives à la communication audiovisuelle.

Jeudi 23 janvier 1997

à 9 heures 30

Salle n° 245

- Audition de M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture, sur le projet de loi n° 55 (1996-1997) modifiant les dispositions du code de la communication et du cinéma relatives à la communication audiovisuelle.

Commission des Affaires économiques

Mardi 21 janvier 1997

Salle n° 263

à 10 heures :

- Examen des amendements au projet de loi n° 35 (1996-1997) portant création de l'établissement public " Réseau Ferré National " (M. François Gerbaud, rapporteur).

éventuellement, à 14 heures 30 :

- Suite éventuelle de l'ordre du jour du matin.

Mercredi 22 janvier 1997

à 10 heures

Salle n° 263

- Nomination, à titre officieux, d'un rapporteur sur le projet de loi n° 2583 (AN) relatif à la partie législative du code de l'environnement. (Sous réserve de son adoption par l'Assemblée Nationale et de sa transmission).

- Désignation de deux candidats proposés à la nomination du Sénat pour siéger au sein du Conseil national de la Montagne.

- Examen du rapport de M. Gérard César sur les propositions de loi n° 23 (1996-1997) de M. Jean-Marc Pastor et les membres du groupe socialiste et apparentés, et n° 142 (1996-1997) de M. Jean-Pierre Camoin et plusieurs de ses collègues, tendant à organiser la lutte contre les termites.

Commission des Affaires étrangères

Mercredi 22 janvier 1997

Salle n° 216

à 9 heures 30 :

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 173 (1996-1997) autorisant l'approbation de la convention, d'assistance administrative mutuelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tchèque pour la prévention, la recherche et la poursuite des fraudes douanières.

- Audition de M. Bernard Prévost, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi portant réforme du service national.

à 11 heures :

- Audition de M. Jean Daubigny, délégué interministériel à la ville et au développement social urbain, sur le projet de loi portant réforme du service national.

Jeudi 23 janvier 1997

à 9 heures 30

Salle n° 216

- Audition de M. Xavier Emmanuelli, secrétaire d'Etat à l'action humanitaire d'urgence, sur le projet de loi portant réforme du service national.

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

Mercredi 22 janvier 1996

à 16 heures

Salle de la Commission

- Audition de M. Jean-Claude Trichet, gouverneur de la Banque de France.

Jeudi 23 janvier 1997

à 11 heures 30

Salle de la Commission

- Sous réserve de sa transmission par l'Assemblée nationale, examen du rapport de M. Philippe Marini en vue de la deuxième lecture de la proposition de loi n° 100 (1996-1997) relative à l'épargne retraite.

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

Mercredi 22 janvier 1997

à 16 heures 15

Salle n° 207

- Audition de M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration.

Mission commune d'information sur la place et le rôle des femmes dans la vie publique

Mercredi 22 janvier 1997

Salle Médicis

à 16 heures 45 :

- Audition de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, Rapporteur général de l'Observatoire de la Parité.

à 17 heures 45 :

- Audition de Mme Gisèle Halimi, Présidente de la Commission " Vie politique " de l'Observatoire de la Parité.