

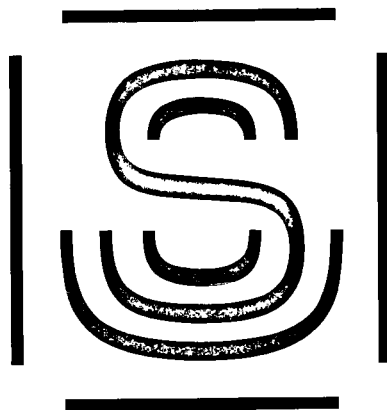
LE SENAT

ISSN 1240 8417

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 18 – SAMEDI 28 FÉVRIER 1998

SESSION ORDINAIRE 1997-1998



SOMMAIRE

| | |
|--|------|
| Affaires culturelles | 2949 |
| Affaires économiques | 2955 |
| Affaires étrangères | 2963 |
| Affaires sociales | 2981 |
| Finances | 3017 |
| Lois | 3023 |
| Commissions d'enquêtes | 3033 |
| Programme de travail pour la semaine du 2 au 7 mars 1998 | 3071 |

SERVICE DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

| | Pages |
|---|-------|
| Affaires culturelles | |
| • <i>Nomination de rapporteurs</i> | 2953 |
| • <i>Sport - Sécurité et promotion d'activités sportives</i> (Pjl n° 296) | |
| - Examen du rapport en nouvelle lecture | 2949 |
| • <i>Hommage à un sénateur décédé</i> | |
| - M. Maurice Schumann | 2952 |
| Affaires économiques | |
| • <i>Nomination de rapporteurs</i> | 2955 |
| • <i>Résolutions européennes - Proposition de règlement et recommandation de décision du Conseil relatives à l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane</i> (Ppr n° 298 - E.1004) | |
| - Examen du rapport | 2956 |
| • <i>Résolutions européennes - Propositions de règlement du Conseil relatives aux aides à la construction navale</i> (Ppr n° 100 et 164 - E. 936) | |
| - Examen du rapport | 2959 |
| Affaires étrangères | |
| • <i>Nomination de rapporteurs</i> | 2963 |
| • <i>Traités et conventions - Accord France- République de l'État du Qatar</i> (Pjl n° 204) | |

| | Pages |
|--|-------|
| - Examen du rapport | 2963 |
| • <i>Traités et conventions - Accord France-République d'Inde (Pjl n° 231)</i> | |
| - Examen du rapport | 2965 |
| • <i>Traités et conventions - Accord France-République de Cuba (Pjl n° 258)</i> | |
| - Examen du rapport | 2966 |
| • <i>Traités et conventions - Accord international de 1995 sur le caoutchouc naturel (Pjl n°305)</i> | |
| - Examen du rapport | 2968 |
| • <i>Audition de M. Charles Josselin, secrétaire d'État chargé de la coopération</i> | 2970 |
| • <i>Audition de M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères</i> | 2975 |

Affaires sociales

| | |
|--|------|
| • <i>Nomination de rapporteur</i> | 3012 |
| • <i>Hommage à un sénateur décédé</i> | |
| - M. Pierre Lagourgue | 2981 |
| • <i>Collectivités territoriales - Élargissement des possibilités d'utilisation des crédits obligatoires d'insertion des départements (Ppl n° 250)</i> | |
| - Examen du rapport | 2981 |
| • <i>Emploi - Réduction du temps de travail (Pjl n° 286)</i> | |
| - Audition de M. Jean Arthuis, rapporteur de la commission d'enquête sur les conséquences de la décision de réduire à 35 heures la durée hebdomadaire du travail | 2986 |
| - Audition de Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité | 2992 |
| - Examen du rapport | 3001 |
| • <i>Santé publique - Renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme (Ppl n° 222)</i> | |
| - Examen des amendements | 3012 |

Finances

| | |
|---|------|
| • <i>Nomination de rapporteurs</i> | 3022 |
| • <i>Impôts et taxes - Réforme de la taxe professionnelle</i> | |
| - Audition de M. Paul Girod, représentant de l'Assemblée des présidents de Conseils généraux | 3017 |

Lois

| | |
|--|------|
| • <i>Nomination de rapporteurs</i> | 3023 |
| • <i>Défense - Institution d'une commission consultative du secret de la défense nationale (Pjl n° 297)</i> | |
| - Demande de saisine pour avis | 3023 |
| • <i>Nationalité (Pjl n° 287)</i> | |
| - Examen des amendements | 3023 |
| • <i>Comptabilité - Réglementation comptable et adaptation du régime de la publicité foncière (Pjl n° 241)</i> | |
| - Examen du rapport en troisième lecture | 3024 |
| • <i>Droit civil - Prestation compensatoire en cas de divorce (Ppl n° 151 et 400)</i> | |
| - Examen des amendements | 3025 |
| • <i>Elections - Inscription sur les listes électorales en dehors des périodes de révision (Ppl n° 13)</i> | |
| - Examen du rapport | 3028 |
| • <i>Justice - Durée maximale de détention provisoire (Ppl n° 55)</i> | |
| - Examen du rapport | 3029 |

Commission d'enquête sur la politique énergétique de la France

| | |
|--|------|
| • <i>Audition de M. Pierre Daurès, directeur général d'Électricité de France (EDF)</i> | 3033 |
|--|------|

| | Pages |
|---|-------|
| | — |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Audition de M. Paul-Louis Girardot, administrateur directeur général de la Compagnie Générale des Eaux (CGE)</i> | 3041 |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Audition de M. Josy Moinet, président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)</i> | 3048 |
| Commission d'enquête chargée d'examiner le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres d'aménagement du territoire, dans une perspective de développement et d'insertion dans l'Union européenne | |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Audition de M. Jean-François Poupinel, président de Cofiroute</i> | 3053 |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Audition de M. Christian Reynaud, directeur du Département d'économie et de sociologie des transports de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS)</i> | 3055 |
| Commission d'enquête chargée de recueillir des informations sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière opérées depuis le 1^{er} juillet 1997 | |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Audition de M. André Nutte, directeur de l'Office des migrations internationales (OMI)</i> | 3057 |
| Programme de travail des commissions, commission d'enquête, mission d'information, groupes d'étude et de travail, pour la semaine du 2 au 7 mars 1998 | |
| | 3071 |

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 17 février 1998 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président. - La commission a tout d'abord examiné, sur le **rapport de M. François Lesein, la proposition de loi n° 296 (1997-1998)** relative à la sécurité et à la promotion **d'activités sportives**, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

M. François Lesein, rapporteur, a indiqué que l'Assemblée nationale était revenue, pour l'essentiel, au texte qu'elle avait adopté en première lecture, à l'exception de quelques modifications ponctuelles, inspirées par les amendements ou les observations du Sénat. Il a regretté que le recours à la procédure d'urgence et la brièveté des délais prévus pour l'examen de la proposition de loi n'aient pas laissé le temps aux deux Assemblées de mener une véritable réflexion commune qui aurait sans doute permis d'aboutir, au moins pour certaines de ses dispositions, à un texte plus cohérent et plus efficace que celui qui risquait d'être adopté en lecture définitive. Il a donc estimé que le Sénat devait, à l'occasion de la nouvelle lecture, donner une nouvelle chance au dialogue entre les Assemblées en défendant les positions qu'il avait prises en première lecture.

Analysant le texte adopté par l'Assemblée nationale, **M. François Lesein, rapporteur**, a noté que l'Assemblée nationale avait tenu à rétablir la possibilité de ménager des places debout dans les tribunes des circuits de vitesse, ce qui n'est nullement nécessaire pour permettre la mobilité des spectateurs, mais ce qui autoriserait, en revanche, en l'absence de définition réglementaire des " places debout ", et dès lors que les enceintes ne sont pas encore homologuées, à prévoir, comme par le passé, un nombre de places de tribunes incompatible avec la sécurité du public. Le rapporteur a rappelé à cet égard que la surcharge de la

tribune avait été une des causes du drame de Furiani et de l'ampleur de cette catastrophe.

Il a relevé que l'Assemblée nationale avait, en s'inspirant partiellement du texte du Sénat, amélioré la rédaction des dispositions relatives à l'extension du champ d'application de la peine complémentaire d'interdiction de stade, mais qu'elle était revenue au critère de la " relation directe " entre les infractions commises et une manifestation sportive, qui est critiquable en droit, et sera sans doute peu opérationnel. Il a donc indiqué à la commission qu'il lui proposerait de revenir au texte du Sénat, tout en le complétant pour viser également les désordres qui peuvent se produire aux abords des stades pendant les rencontres.

M. François Lesein, rapporteur, a regretté que l'Assemblée nationale n'ait pas retenu le dispositif adopté par le Sénat pour donner une base juridique solide à la libre circulation des éducateurs sportifs et pour prévoir un dispositif efficace de sanction de l'exercice illicite des professions d'éducateurs sportifs, et il s'est étonné des arguments qui avaient été opposés au texte du Sénat.

Enfin, il a souligné que l'Assemblée nationale avait rétabli telles quelles les dispositions créant, au profit des cessionnaires des droits d'exploitation d'une manifestation sportive, un " monopole des images ", contraire aux principes de la liberté et du pluralisme de l'information. Il a noté qu'elle avait précisé que les règlements des fédérations délégataires prévoyant les conditions d'accès des journalistes seraient soumis à l'approbation du ministre avant leur publication, mais que cette précision ne résolvait pas les problèmes que pose l'octroi aux fédérations du pouvoir d'élaborer ces règlements.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. André Maman a estimé que l'article 2 de la proposition de loi donnait une définition beaucoup trop large du champ d'application de la peine complémentaire d'interdiction de stade.

Le **président Adrien Gouteyron** a dit partager ce jugement et il a regretté que l'Assemblée nationale soit revenue, en nouvelle lecture, à une rédaction de l'article 2 qui serait source d'incertitudes (la " relation directe " entre une infraction et une manifestation sportive pouvant être appréciée très diversement, comme l'avaient d'ailleurs démontré les débats parlementaires).

M. Jean-Pierre Camoin a souligné que la proposition de loi, en étendant très largement le champ d'application d'un texte réprimant les violences commises à l'occasion de manifestations sportives, conduisait à s'interroger sur la différence de traitement entre ces manifestations et d'autres événements qui peuvent également poser des problèmes de maintien de l'ordre et servir de prétexte à des actes de violence comme, par exemple, certains concerts.

S'associant à cette remarque, **M. Jacques Legendre** a relevé que cette différence de traitement faisait partie des critiques d'ordre juridique qu'appelait le texte de l'Assemblée nationale : est-il en effet justifié que les auteurs de dégradations commises sur la voie publique ou dans des transports en commun n'encourent pas les mêmes sanctions selon qu'ils seront des supporters se rendant à un match de football ou des spectateurs se rendant à un concert de rock ?

M. Albert Vecten s'est interrogé sur l'efficacité de l'extension du champ d'application de la peine complémentaire d'interdiction de stade et il a regretté que, sur ce point comme sur d'autres, l'Assemblée nationale n'ait pratiquement tenu aucun compte des amendements adoptés par le Sénat.

Concluant ce débat, **M. François Lesein, rapporteur**, a également regretté que la proposition de loi n'ait pas donné lieu à un dialogue plus approfondi entre les deux Assemblées, dont les préoccupations étaient cependant très proches sur certains des sujets qu'elle aborde et, en particulier, sur le problème de la prévention des phéno-

mènes de violence auxquels peuvent donner lieu les manifestations sportives.

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

A l'article premier (modification des conditions d'homologation), la commission a adopté un amendement supprimant la possibilité de prévoir des places debout dans les tribunes des circuits de vitesse.

A l'article 2 (extension du champ d'application de la peine complémentaire d'interdiction de stade), la commission a adopté un amendement permettant d'appliquer la peine complémentaire aux auteurs d'infractions commises, d'une part, dans des lieux spécialement aménagés pour la retransmission en public d'une manifestation et, d'autre part, aux abords de ces lieux ou des enceintes sportives, soit pendant une rencontre ou sa retransmission, soit à l'occasion de l'entrée ou de la sortie du public.

A l'article 3 (libre prestation de services d'éducateur sportif), la commission a adopté trois amendements :

- permettant de donner une base législative aux décrets en vigueur relatifs au droit d'établissement et aux prestations de services des éducateurs sportifs ;

- permettant la sanction immédiate des éducateurs sportifs ayant déclaré leur activité mais ne remplissant pas les conditions légales pour l'exercer ;

- rétablissant le délit d'exercice sans titre des professions d'éducateur sportif.

Elle a enfin adopté un amendement de suppression de l'article 4 (restriction du droit de citation et du libre accès des journalistes aux enceintes sportives).

Puis, la commission a **approuvé**, à l'unanimité des commissaires présents, la **proposition de loi ainsi modifiée**.

Le président Adrien Gouteyron a ensuite évoqué la disparition du président Maurice Schumann, en soulignant qu'il avait profondément marqué de son empreinte

la commission, qu'il avait présidée pendant neuf années. Indiquant qu'il demanderait à la commission de rendre hommage à sa mémoire lors d'une prochaine réunion, il a suggéré que soit constitué, pour perpétuer le souvenir de sa présidence, un recueil de témoignages auquel pourraient contribuer tous les sénateurs et anciens sénateurs qui ont été membres de la commission entre 1986 et 1995. La commission a exprimé un accord unanime sur cette suggestion.

Au cours de la même réunion, la commission a nommé :

- **M. Jean-Claude Carle rapporteur**, en remplacement de M. Jean Bernadaux, de la **proposition de loi n° 391** (1996-1997) de M. Serge Mathieu, relative à l'**obligation de scolarité**, et de la **proposition de loi n° 260** (1997-1998) de M. Nicolas About, tendant à renforcer le contrôle de l'**obligation scolaire** ;

- **M. Ivan Renar rapporteur de la proposition de loi n° 245** (1997-1998) de M. Robert Pagès et plusieurs de ses collègues, relative à la **conservation des noms de rues** qui évoquent la **résistance** au nazisme.

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 25 février 1998 - Présidence de M. Philippe François, vice-président. - La commission a tout d'abord procédé à la **nomination** de :

- **M. Jean-Marie Rausch** en qualité de **rapporteur sur la proposition de loi n° 220** (1996-1997) de M. Jean-Luc Bécart et plusieurs de ses collègues, tendant à frapper de nullité d'ordre public toute clause de mutation immobilière exonérant les **exploitants de mines** de leur **responsabilité** en matière de dommages liés à leur activité minière (en remplacement de M. Jean-Paul Emin),

- **M. Jean-Marie Rausch** en qualité de **rapporteur sur la proposition de loi n° 298 rectifié** (1996-1997) de M. Claude Huriet et plusieurs de ses collègues, complétant le **code minier** (en remplacement de M. Jean-Paul Emin),

- **M. Philippe François** en qualité de **rapporteur sur la proposition de loi n° 424** (1996-1997) de M. Michel Charasse relative à l'**organisation** de la chasse en France,

- **M. Jean Huchon** en qualité de **rapporteur sur la proposition de résolution n° 298** (1997-1998) de MM. Jacques Genton et Georges Othilly sur :

- **la proposition de règlement (CE) du Conseil** modifiant le règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil portant **organisation commune des marchés dans le secteur de la banane** ;

- **la recommandation de décision du Conseil** autorisant la Commission à négocier un accord avec les pays ayant un intérêt substantiel à la **fourniture de bananes** pour la répartition des contingents tarifaires et de la quantité ACP traditionnelle (n° E-1004).

Puis elle a procédé à l'examen du rapport de **M. Jean Huchon** sur la proposition de résolution n° 298 (1997-1998).

M. Jean Huchon, rapporteur, a indiqué, à titre liminaire, que la proposition de résolution portait, d'une part, sur une proposition de règlement modifiant l'**organisation commune du marché de la banane** (OCMB), entrée en vigueur en juillet 1993, et d'autre part, sur une recommandation de décision autorisant la Commission à négocier un accord avec certains pays ayant un intérêt substantiel à la fourniture de bananes pour la **répartition des contingents tarifaires**.

Il a précisé que cette proposition d'acte communautaire, transmise au Sénat le 3 février 1998 sous le numéro E 1004, avait été adoptée par la Commission européenne le 14 janvier 1998.

M. Jean Huchon, rapporteur, a souligné que les modifications proposées par la Commission portaient sur le titre IV de l'OCMB relatif au régime des échanges avec les pays tiers. Il a rappelé qu'elles faisaient suite à la notification par l'Union européenne, le 25 septembre dernier, à l'Organe de Règlement des conflits de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de sa décision de mettre en œuvre la décision de l'OMC plutôt que d'accorder des compensations aux plaignants.

Le rapporteur a mis l'accent sur le fait que la production de bananes était d'une importance majeure pour l'économie agricole et pour le développement des régions ultra-périphériques de l'Union européenne et des pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP).

Il a reconnu, comme le soulignait d'ailleurs la Commission dans l'exposé des motifs de la proposition n° 1004, que la plupart des dispositions de l'OCM n'avaient pas été mises en cause par l'Organisation mondiale du commerce, en particulier la taille du contingent tarifaire, le régime des aides aux producteurs communautaires, la préférence pour l'importation des bananes ACP

traditionnelles et le traitement tarifaire préférentiel des bananes ACP.

M. Jean Huchon, rapporteur, a regretté, en revanche, que la décision de l'Union européenne de mettre en conformité " l'OCM banane " vis-à-vis de l'OMC conduise la Commission à proposer un projet de règlement qui pourrait avoir de graves conséquences pour les producteurs communautaires et ACP et pour les opérateurs qui commercialisent les productions communautaires et ACP.

Cette " OCM banane " n'étant en place que depuis quatre années, on ne saurait accepter -a fait valoir le rapporteur- de tels bouleversements qui portent atteinte à l'équilibre de la réglementation en vigueur : aucun considérant, aucun article, ne prévoit de mesures compensatoires prenant en compte les conséquences de la suppression des licences B sur l'écoulement des productions communautaires et sur le revenu des producteurs.

M. Jean Huchon, rapporteur, a donc estimé que le rétablissement des équilibres nécessaires entre les différentes sources d'approvisionnement et la préservation de la préférence communautaire imposaient également de modifier le projet de la Commission.

Le rapporteur a déclaré que deux directions essentielles étaient à retenir :

- En premier lieu, l'obtention de compensations financières pour les producteurs communautaires, par le biais notamment d'une revalorisation de la recette de référence, tenant compte des conséquences négatives de la mise en conformité sur le revenu des producteurs, lui a paru essentielle. **M. Jean Huchon, rapporteur**, a précisé à cet égard qu'une première revalorisation substantielle de la recette forfaitaire de référence, applicable au calcul de l'aide 1997 était absolument nécessaire pour tenir compte de l'évolution des coûts de production depuis 1991.

- En second lieu, le rapporteur a observé que la garantie d'écoulement de la production communautaire et ACP devait être préservée. Il a jugé, sur ce point, que le niveau

proposé par le texte de la Commission pour le contingent tarifaire additionnel était tout à fait excessif.

M. Jean Huchon, rapporteur, a constaté que c'était bien la sous-réalisation en approvisionnements communautaires et ACP qui avait permis jusqu'à présent que les augmentations du contingent tarifaire (+ 353.000 tonnes) décidées par la Commission ne perturbent définitivement le marché.

Or, contrairement aux années précédentes -a fait valoir le rapporteur- la production communautaire atteindra dès 1998, sauf circonstances exceptionnelles, les 854.000 tonnes ; de plus, les dispositions retenues par la Commission dans son projet de réforme de l'OCM concernant la gestion des quantités traditionnelles ACP auraient pour conséquence un accroissement immédiat du volume des expéditions qui atteindra désormais le niveau global de 857.000 tonnes.

Dans ces conditions, le rapporteur n'a pas caché que la fixation à 353.000 tonnes du contingent additionnel autonome provoquerait un surapprovisionnement structurel du marché européen et aurait des conséquences financières fortes pour les producteurs communautaires et ACP, et, par voie de conséquence, sur les dépenses communautaires.

M. Jean Huchon, rapporteur, a ainsi relevé que la proposition du Parlement européen d'un contingent de 2,3 millions de tonnes devrait être suivie et conduire à la création d'un contingent additionnel de 100.000 tonnes seulement en raison de l'élargissement, complémentaire à l'actuel contingent de base de 2,2 millions de tonnes.

Le rapporteur a, par ailleurs, souhaité que l'augmentation de la consommation dans les années à venir soit répartie entre les différentes sources d'approvisionnement en fonction de leur part de marché, pour respecter les équilibres initiaux entre les approvisionnements des différentes origines : communautaires, ACP et pays-tiers.

Il a tenu, en conclusion, à souligner que la proposition de règlement n'était pas acceptable en l'état, et devait impérativement être rééquilibrée afin de garantir le maintien du revenu des producteurs européens et l'écoulement de leurs bananes.

Répondant à **M. Philippe François, M. Jean Huchon, rapporteur**, a rappelé les différentes catégories de producteurs, en insistant sur l'importance des disparités de concurrence -notamment sur la plan social- entre les DOM-TOM et les pays d'Amérique latine.

La commission a **adopté à l'unanimité le texte de la proposition de résolution qui lui était proposé.**

Elle a fixé au **mardi 3 mars 1998 à 12 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements sur cette proposition de résolution.**

Enfin, elle a procédé à l'examen du **rapport de M. Alphonse Arzel sur les propositions de résolution n° 100 (1997-1998) de Mme Marie-Madeleine Dieulangard et n° 164 (1997-1998) de M. Louis Minetti et plusieurs de ses collègues, sur :**

- **la proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement 3094/95 et prorogeant les dispositions pertinentes de la septième directive du Conseil concernant les aides à la construction navale ;**

- **la proposition de règlement (CE) du Conseil établissant de nouvelles règles pour les aides à la construction navale (n° E-936).**

M. Alphonse Arzel, rapporteur, a, d'abord, déclaré que sur les deux actes communautaires faisant l'objet des deux propositions de résolution, un seul restait en discussion dans le cadre, au demeurant, de délicates négociations diplomatiques entre partenaires européens. Il a ajouté que l'acte ayant trait à la prorogation jusqu'au 31 décembre 1998 de la Septième directive du Conseil concernant les aides à la construction navale, avait été adopté définitivement adopté le 19 décembre 1997.

Puis le rapporteur a évoqué la situation de la construction navale dans le monde. Il a relevé que le Japon (40 % du tonnage mondial), la Corée du Sud (entre 20 et 25 % du tonnage mondial) et l'Europe occidentale (entre 20 et 25 % du tonnage mondial) se partageaient, pour l'essentiel, le secteur, infirmant l'idée selon laquelle la construction navale serait le fait de pays en développement pratiquant de bas salaires.

Après avoir souligné qu'en dépit des restructurations et des réductions d'effectifs, l'Europe occupait le premier rang dans le monde dans le carnet mondial des commandes en valeur et dans la construction des navires à haute valeur ajoutée, **M. Alphonse Arzel, rapporteur**, a abordé le problème spécifique de la construction navale française en relevant que les aides de l'Etat et l'exportation étaient essentielles pour la sauvegarde du secteur.

Le rapporteur a, ensuite, rappelé qu'un accord signé le 17 juillet 1994 dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) devait entrer en vigueur au 1er janvier 1996 sous réserve de sa ratification par l'ensemble des signataires (Etats-Unis, Union européenne, Japon, Corée du Sud et Norvège). L'objet de cet accord, a-t-il ajouté, était d'établir des " conditions normales de concurrence sur le marché de la construction navale " en interdisant notamment toutes les mesures d'aides directes.

M. Alphonse Arzel, rapporteur, a déclaré qu'à ce jour, seuls les Etats-Unis n'avaient pas ratifié l'accord et, qu'en conséquence, l'acte communautaire proposé tendait à remplacer la Septième directive par de nouvelles règles pour les aides à la construction navale.

Le rapporteur a alors exposé les principales dispositions de la proposition de règlement.

En ce qui concerne les aides au fonctionnement, il est prévu une dernière période transitoire durant laquelle les aides liées au contrat seraient maintenues, dans les plafonds actuels. Cette période transitoire devrait expirer le

31 décembre 2000 ; continueraient cependant à être autorisées les aides liées au contrat octroyées comme aides au développement ainsi que les aides à la fermeture.

S'agissant des aides aux investissements, le texte proposé autoriserait les aides à l'innovation ainsi que les aides régionales aux investissements destinés à la modernisation des chantiers ; seraient enfin pérennisées les aides à la recherche et au développement conformes à l'encadrement communautaire ainsi que les aides destinées à la protection de l'environnement.

Puis, **M. Alphonse Arzel, rapporteur**, a déclaré qu'il partageait le souci exprimé par les propositions de résolution de Mme Marie-Madeleine Dieulangard et de M. Louis Minetti. Il a en effet jugé indispensable de s'opposer à la disparition automatique des aides au contrat à la date du 31 décembre 2000 dès lors qu'un nouveau système d'aides à la construction navale n'avait pas été mis en place. Il a aussi estimé nécessaire de procéder à un examen approfondi de la situation de la construction navale européenne ainsi que des conditions de concurrence au niveau mondial.

M. Alphonse Arzel, rapporteur, a aussi insisté sur l'erreur grave qu'avait représenté à ses yeux l'abrogation, par la dernière loi de finances, de la loi du 5 juillet 1996 sur les quirats. Il a ajouté que selon les dernières informations communiquées par les représentants de la profession, les commandes dans les chantiers français bénéficiant du régime quirataire représentaient à ce jour 2,750 milliards de francs, 9,135 millions d'heures de travail et 6.300 emplois par an.

Le rapporteur a, en outre, souligné que le mécanisme quirataire apparaissait aux instances communautaires comme tout à fait " licite ".

M. Alphonse Arzel, rapporteur, a enfin souhaité que soit rapidement mis à l'étude un mécanisme d'incitation fiscale pour la souscription de parts de fonds de placement consacrés à l'investissement dans les navires de com-

merce ; ce dispositif, a-t-il ajouté, pourrait s'inspirer de celui des sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA) ou de celui récemment adopté pour les navires de pêche des jeunes pêcheurs artisans.

Puis la commission a adopté à l'unanimité le texte de la proposition de résolution qui lui était proposée.

Elle a fixé au **mardi 3 mars 1998 à 12 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements** sur cette proposition de résolution.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 25 février 1998 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission a d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs sur des **projets de loi**. Elle a désigné :**

- **M. Serge Vinçon** sur le **projet de loi n° 288** (1997-1998) autorisant l'**approbation de l'accord** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la **République libanaise**, sur l'**encouragement et la protection réciproques des investissements** (ensemble un échange de lettres) ;

- et **M. Daniel Goulet** sur le **projet de loi n° 289** (1997-1998) autorisant l'**approbation de l'accord** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la **République de l'Etat du Qatar** sur l'**encouragement et la protection réciproques des investissements** (ensemble une annexe).

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport de M. Hubert Durand-Chastel** sur le **projet de loi n° 204** (1997-1998) autorisant l'approbation de la **convention d'entraide judiciaire en matière civile** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du **Brésil**.

M. Hubert Durand-Chastel, rapporteur, a rappelé les évolutions intervenues depuis dix ans au Brésil, tant sur le plan politique, avec la consolidation des institutions démocratiques dans le cadre d'un régime présidentiel, que sur le plan économique, avec la mise en œuvre d'un plan de stabilisation qui a abouti à la création d'une nouvelle monnaie et la conduite de profondes réformes des struc-

tures axées sur la réduction du rôle de l'Etat et l'ouverture aux échanges et aux capitaux internationaux.

Il s'est félicité du récent renforcement des relations bilatérales entre la France et le Brésil, notamment depuis la visite du Président Cardoso en France en 1996 et celle du Président Chirac au Brésil en 1997, et il a évoqué les diverses actions de coopération, notamment dans le domaine transfrontalier entre la Guyane française et les Etats fédérés brésiliens frontaliers.

Le rapporteur a toutefois souligné que d'importants efforts restaient à réaliser pour améliorer le niveau des exportations françaises au Brésil, tout en se félicitant de la vigueur du flux d'investissements qui a placé la France au premier rang des investisseurs étrangers au Brésil en 1996.

Abordant la convention d'entraide judiciaire en matière civile signée le 28 mai 1996, **M. Hubert Durand-Chastel, rapporteur**, a précisé qu'il s'agissait d'un dispositif classique d'entraide judiciaire appelé à remplacer la convention de coopération judiciaire du 30 janvier 1981 qui a connu de nombreuses difficultés d'application. La nouvelle convention, a-t-il indiqué, pose clairement le principe de la traduction des actes judiciaires en vue de leur notification ; elle limite la transmission des commissions rogatoires aux cas de recherche de preuves, conformément au droit international ; elle définit plus précisément le régime des dispenses de légalisation, afin d'éviter les risques de fraude ; enfin, elle limite les moyens qui permettaient, dans certains cas, de faire obstacle à l'exécution des décisions judiciaires concernant la garde des mineurs.

Après avoir regretté qu'un délai de près de dix ans se fut écoulé entre le début des négociations pour l'élaboration d'un texte plus satisfaisant que la convention de 1981, et la saisine du Parlement sur un nouvel instrument, le rapporteur a recommandé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

A la suite de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, a souligné le fort ralentissement de la croissance économique au Brésil, lié à la politique de taux d'intérêt élevés, mais aussi aux conséquences de la crise asiatique. Il a évoqué les répercussions possibles de ces difficultés économiques sur la situation politique et sociale du Brésil.

Puis la commission, suivant l'avis de son rapporteur, a **approuvé le projet de loi** qui lui était soumis.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport de M. Michel Alloncle**, sur le **projet de loi n° 231 (1997-1998) autorisant l'approbation de l'accord** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la **République d'Inde sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements**.

M. Michel Alloncle, rapporteur, a tout d'abord souligné que l'engagement rapide du processus de ratification de cet accord, signé le 2 septembre 1997, témoignait de la priorité désormais accordée à l'Inde dans la politique étrangère de la France en Asie.

Il a présenté les principales dispositions, au demeurant très classiques, de cet accord, à savoir le principe du traitement «juste et équitable» des investissements, la protection des investissements, la liberté des transferts, l'indemnisation en cas d'expropriation et le mécanisme d'arbitrage international pour le règlement des différends.

M. Michel Alloncle, rapporteur, a alors replacé cet accord dans la perspective de la relance des relations franco-indiennes, illustrée par la récente visite d'Etat du Président Chirac alors même que l'Inde se trouvait en campagne électorale pour des élections législatives anticipées. Il a rappelé les divers contentieux qui avaient affecté les relations franco-indiennes au cours des années récentes, et notamment la question des exportations d'armement français vers le Pakistan, tout en estimant que les deux pays comptaient de nombreuses convergences d'intérêt.

Le rapporteur a ensuite évoqué les principaux résultats de la visite d'Etat du Président de la République, notamment la signature d'un protocole financier de 125 millions de francs pour 1998 et le projet de haut comité de coopération militaire.

S'agissant des échanges économiques bilatéraux, **M. Michel Alloncle, rapporteur**, a constaté qu'avec une part de marché se situant invariablement autour de 2 %, la France avait peu profité de la politique d'ouverture commerciale et de réduction des barrières tarifaires menée par l'Inde depuis 1991. De même, a-t-il déploré la faiblesse des investissements français en Inde, en signalant toutefois l'aboutissement récent de plusieurs contrats importants.

Considérant qu'au cours des années récentes, la France était restée un partenaire trop modeste de l'Inde, il a souhaité que la volonté de relancer les relations bilatérales soit rapidement suivie d'effet et a, dans cet esprit, invité la commission à adopter le projet de loi.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Hubert Durand-Chastel** a souhaité obtenir des précisions sur le champ d'application de l'accord, notamment au regard des investissements déjà réalisés par les personnes physiques.

M. Michel Alloncle, rapporteur, a précisé que l'accord couvrait les investissements, notamment les immeubles, réalisés par les personnes physiques avant comme après son entrée en vigueur.

M. Xavier de Villepin, président, a évoqué le déroulement de l'actuelle campagne électorale en Inde en soulignant l'implication de Mme Sonia Gandhi, qui souhaitait contribuer à redresser les résultats du parti du Congrès.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, **approuvé le projet de loi** qui lui était soumis.

Puis la commission a examiné le **rapport de M. André Rouvière** sur le **projet de loi n° 258 (1997-1998) autorisant l'approbation de l'accord** entre le Gouvernement de la République française et le

Gouvernement de la **République de Cuba** sur l'**encouragement et la protection réciproques des investissements** (ensemble un protocole).

M. André Rouvière, rapporteur, a tout d'abord rappelé la situation politique de Cuba. Depuis l'arrivée au pouvoir en 1959 de M. Fidel Castro, la vie politique cubaine est très étroitement contrôlée par le Chef de l'Etat et le parti communiste cubain. Les libertés individuelles et politiques sont quasiment inexistantes et l'opposition au régime a été très affaiblie par les emprisonnements de ses membres ou leur exil forcé. La récente visite du Pape sur l'île a été l'occasion pour lui d'évoquer publiquement, pour les regretter, les entraves à l'exercice des libertés fondamentales. Le rapporteur a émis le vœu que cette visite puisse être le point de départ d'une évolution positive vers une démocratisation progressive du régime.

Sur le plan économique, a souligné **M. André Rouvière, rapporteur**, le régime cubain a en revanche engagé une politique d'ouverture et de libéralisation. Afin de valoriser les principales ressources de l'île que sont le tourisme, les richesses minières ou ses productions agro-alimentaires, le régime cubain a ainsi adopté une législation favorable aux investissements étrangers. Le Canada, l'Espagne, les pays latino-américains et la France figurent parmi les principaux investisseurs étrangers. L'économie cubaine connaît depuis quelques années une croissance régulière que freine encore l'embargo décidé unilatéralement par les Etats-Unis il y a trente-cinq ans.

La convention, a précisé le rapporteur, a précisément pour objectif d'encourager et de garantir les investissements français à Cuba. Son dispositif, désormais bien rôdé, prévoit diverses garanties contre l'expropriation ou la dépossession, la possibilité de transférer les revenus générés par les investissements, de même qu'une partie des salaires des travailleurs français résidant à Cuba.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, s'est interrogé sur l'incidence de la

législation américaine Helms-Burton sur les investissements effectués à Cuba. Le rapporteur a indiqué que toutes les conséquences de cette loi n'étaient pas encore appliquées par les responsables américains ; il a néanmoins fortement déploré l'existence de telles législations extraterritoriales.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, **approuvé le projet de loi** qui lui était soumis.

La commission a enfin procédé à l'**examen du rapport de M. Pierre Biarnès sur le projet de loi n° 305 (1997-1998)**, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'**approbation de l'accord international de 1995 sur le caoutchouc naturel** (ensemble 3 annexes).

Présentant le rapport de **M. Pierre Biarnès**, empêché, **M. André Rouvière** a d'abord relevé que la consommation mondiale de caoutchouc naturel avait augmenté de 3 % par rapport à 1995, pour atteindre 6,10 millions de tonnes, sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs : la demande d'articles de protection liée à l'extension de l'épidémie de sida, le déplacement progressif de la demande de l'Europe vers l'Asie où se développe une industrie de manufacture et, enfin, la résistance du caoutchouc naturel à la concurrence du caoutchouc synthétique.

M. André Rouvière a souligné que l'offre de caoutchouc -concentrée principalement sur trois pays : la Thaïlande, l'Indonésie et la Malaisie- supportait plusieurs contraintes : la nécessité de conditions climatiques particulières, la difficulté des conditions de travail, et la baisse des cours qui avait conduit les planteurs à se reconvertir progressivement à la culture du palmier à huile, considérée comme plus rémunératrice. Il a indiqué également que l'Afrique, dont la part restait faible dans la production mondiale (4,5 %) disposait d'un potentiel considérable, encore peu exploité faute de capitaux.

M. André Rouvière a souligné l'importance des industries du caoutchouc dans l'économie française : le chiffre d'affaires du secteur dépassait 40 milliards de

francs en 1996 et les exportations assuraient un excédent de l'ordre de 8,5 milliards de francs. Il a observé, en conséquence, que la stabilité des cours du caoutchouc naturel constituait un enjeu important pour notre industrie et justifiait l'existence d'un accord de produit dans ce domaine. Il a rappelé que l'accord international de 1995 sur le caoutchouc naturel succédait aux accords de 1979 et 1987 et en conservait les principales caractéristiques : maintien de l'organisation internationale du caoutchouc naturel (OICN) dont le siège se trouvait à Kuala Lumpur, et d'un système de stock régulateur destiné à stabiliser le prix de cette matière première et à favoriser une croissance équilibrée de l'offre et de la demande.

Après avoir détaillé les différents modes d'intervention de l'organisation sur le marché, **M. André Rouvière** a relevé que notre pays devait verser chaque année une contribution au budget administratif de cette institution, de l'ordre de 300.000 francs, ainsi qu'une participation, le cas échéant, à l'achat de caoutchouc naturel par le stock régulateur.

M. André Rouvière a conclu que l'accord sur le caoutchouc naturel constituait l'un des derniers accords de produits à prévoir de réelles mesures d'intervention sur les marchés, et qu'à ce titre, il s'accordait aux objectifs de notre diplomatie, qui cherchait à ne pas laisser le commerce des produits de base, essentiel pour les économies en développement, gouverné par les seules lois du marché. Il a donc appelé la commission à donner un avis favorable au présent projet de loi.

A la suite de l'exposé du rapporteur, **M. Charles-Henri de Cossé-Brissac** s'est interrogé sur les conditions de conservation des stocks de caoutchouc naturel. **M. André Rouvière** a précisé que le fonctionnement du stock régulateur montrait que la vente du caoutchouc naturel pouvait être différée jusqu'au moment opportun au regard de l'évolution des cours sur le marché. Il a indiqué, à l'intention de **M. Xavier de Villepin, président**, que les cours du caoutchouc naturel étaient actuellement

orientés à la baisse, même si les indicateurs fondamentaux du marché plaidaient plutôt pour une augmentation sensible, à moyen terme, compte tenu de l'augmentation de la consommation et des perspectives limitées de croissance de la production. Il a toutefois relevé que les grandes industries consommatrices, en particulier dans le secteur des pneumatiques, disposaient des moyens technologiques de remplacer rapidement une large part de caoutchouc naturel qu'elles consommaient actuellement par du caoutchouc synthétique si les conditions d'approvisionnement apparaissaient menacées.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, **approuvé le projet de loi** qui lui était soumis.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi sous la présidence de M. Xavier de Villepin, président, la commission a procédé à l'audition de M. Charles Josselin, secrétaire d'Etat chargé de la coopération.

M. Charles Josselin a d'abord souligné les raisons d'une réforme dont il a rappelé qu'elle était envisagée depuis plusieurs décennies puisque le général de Gaulle lui-même avait souhaité, dès 1960, modifier l'organisation gouvernementale pour «tourner la page de l'histoire coloniale». Il a d'abord rappelé que cette démarche reposait sur le souci de «désenclaver» l'Afrique tout en conservant avec ce continent des liens privilégiés justifiés à la fois par l'histoire mais aussi par la situation économique et sociale des pays concernés.

Le ministre délégué a ensuite souligné que la réforme du dispositif d'aide au développement visait également à renforcer la cohérence et l'unicité de la politique étrangère française, alors même que la coexistence d'un ministère de la coopération et d'un ministère des affaires étrangères ne favorisait pas la lisibilité de notre action. Le nouveau dispositif permettra la création d'un pôle diplomatique unique, sous l'autorité du ministre des affaires étrangères assisté d'un ministre délégué chargé de la coopération internationale et du développement ; cette réforme suppo-

sait le rapprochement et sans doute la réorganisation des services de la coopération (principalement la direction du développement et le service de coordination géographique) et du ministère des affaires étrangères (direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques -DGRCSST-).

D'après M. Charles Josselin, la présence d'un ministre délégué permettait de souligner qu'il existait désormais un seul ministère en charge de notre politique étrangère tout en préservant, comme le souhaitaient d'ailleurs le Président de la République et nos partenaires africains, l'identité de la coopération au sein du nouvel ensemble. Il a souligné que cette identité se manifesterait notamment à travers le maintien de lignes budgétaires spécifiques, aux titres IV et VI, que le ministre délégué viendrait présenter lui-même au moment du vote du budget par le Parlement. **M. Charles Josselin** a également indiqué que les personnels de la coopération avaient vocation à s'intégrer aux effectifs du ministère des affaires étrangères, même si certains pourraient rejoindre la Caisse française de développement appelée à devenir Agence française de développement ; en effet, l'élargissement des compétences de cet organisme aux infrastructures d'éducation et de santé justifiait un renforcement de ses effectifs. Dans le cadre de cette réforme, le devenir des contractuels qui forment une part importante des coopérants fera l'objet, a souligné le ministre délégué, d'une attention toute particulière.

M. Charles Josselin a relevé qu'un comité de pilotage de la réforme conduirait une réflexion d'ensemble sur les aspects budgétaires, le statut des personnels et l'organisation des services, sans ignorer les implications des orientations adoptées pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et pour l'actuelle Caisse française de développement. Il a souligné par ailleurs que la coordination gouvernementale reposerait sur le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) dont le secrétariat sera assuré

conjointement par le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; ce comité interministériel sera chargé de déterminer, d'une part, les priorités sectorielles de notre aide et, d'autre part, les pays appartenant à la zone de solidarité prioritaire ; cette zone comprendra l'ensemble des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), bien que ses contours puissent évoluer en fonction de la situation économique des pays concernés et aussi des priorités économiques et diplomatiques de la France. Le ministre délégué a enfin souligné que les relations avec nos partenaires reposeraient désormais sur la base d'une contractualisation permettant d'établir à moyen terme les besoins des Etats bénéficiaires de notre aide.

M. Charles Josselin est également revenu sur la volonté du Gouvernement d'associer la société civile à la réflexion sur notre politique de coopération grâce à la mise en place d'un Haut conseil de la coopération internationale. Il a enfin souligné que la réforme permettrait de réaliser des économies qui, comme l'a indiqué le Premier ministre, resteraient affectées à l'aide au développement.

A la suite de l'exposé du ministre délégué, un débat s'est engagé avec les commissaires. **M. Charles Josselin** a précisé à l'intention de **Mme Paulette Brisepierre**, de **MM. Guy Penne et Xavier de Villepin**, président, que le Haut conseil de la coopération internationale ne comprenait pas en principe de parlementaires, même si sa composition n'avait pas été définitivement arrêtée. Il a pris acte du souci manifesté par les sénateurs que des parlementaires, ainsi que les délégués élus au Conseil supérieur des Français de l'étranger représentant les pays africains puissent être associés aux travaux de cette nouvelle instance.

Mme Paulette Brisepierre a souhaité que les délais de mise en œuvre de la réforme de notre dispositif n'entraînent pas le fonctionnement normal de notre coopération. **M. Charles Josselin** a rappelé que la mise en place de la nouvelle organisation ne suspendait en aucune façon

l'activité des services et qu'en particulier le fonctionnement du Fonds d'aide et de coopération (FAC) ne se trouvait pas remis en cause.

M. Guy Penne s'est d'abord demandé si la zone de solidarité prioritaire s'étendait seulement aux pays les moins avancés (PMA) francophones ou à l'ensemble des PMA. Il s'est interrogé par ailleurs sur les modalités de tutelle exercées sur la nouvelle Agence française de développement, ainsi que sur l'organisation de la direction du développement et de la DGRCST. Le ministre délégué a précisé sur ce point que plusieurs scénarios pouvaient être envisagés, qu'il s'agisse du maintien des deux structures ou de leur regroupement au sein d'une direction générale intégrant une direction du développement et une direction de la coopération. Il a souligné la priorité qui s'attachait à la mobilisation de l'ensemble des outils de notre action diplomatique, y compris l'audiovisuel extérieur. Il a relevé, s'agissant de l'Agence française de développement, que le conseil de surveillance comprendrait trois représentants du ministère des affaires étrangères, deux représentants du ministère de l'économie et des finances et un représentant du ministère en charge des départements et territoires d'outre-mer. Il a précisé enfin que l'ensemble des PMA, à l'exception pour l'instant du Bangladesh, se trouvaient inclus dans la zone de solidarité prioritaire.

M. Charles Josselin a indiqué à l'intention de **M. Bertrand Delanoë** que les réactions des pays africains à l'annonce de la réforme apparaissaient globalement positives car le nouveau dispositif permettra de créer une véritable relation de partenariat entre la France et les pays en développement. Il a relevé par ailleurs que le Gouvernement gardait pour souci de mieux mobiliser nos partenaires européens en faveur du développement, notamment dans la perspective des réunions des organisations multilatérales comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

Interrogé par **Mme Danielle Bidard-Reydet** sur le calendrier de la mise en œuvre de la réforme de la coopé-

ration, **M. Charles Josselin** a estimé que les aspects budgétaires et les grandes lignes de la nouvelle organisation administrative pourraient être définis avant l'été et que les questions statutaires exigeraient sans doute un peu plus de temps pour être entièrement résolues. Il a indiqué qu'il viendrait naturellement présenter à la commission sénatoriale les solutions retenues.

En réponse à **M. Jacques Habert**, le ministre délégué a précisé que le CICID, comité interministériel présidé par le Premier ministre, avait été créé par un décret du 4 février dernier. Il a indiqué que l'avenir de la DGRCSST ferait l'objet d'une réflexion approfondie de l'ensemble des autorités de l'Etat compétentes afin de mettre en place les structures les plus efficaces. Il a par ailleurs souligné le souci du Gouvernement de mieux mobiliser le monde des entreprises, en particulier les PME, dans le cadre de notre coopération au développement, particulièrement en Afrique. Il a enfin indiqué à **M. Jacques Habert** que la transformation de la Caisse française de développement en Agence -dont le champ de compétences serait sensiblement élargi- devrait avoir lieu au cours des prochains mois.

M. Xavier de Villepin, président, a alors interrogé le ministre délégué sur les conséquences de la réforme sur le plan budgétaire, en souhaitant que les crédits propres à la coopération -notamment dans le cadre du FAC- soient clairement identifiés. **M. Charles Josselin** a estimé que les conséquences budgétaires de la réforme devraient en effet garantir le maintien d'une claire identification des interventions en matière de coopération au développement et permettre la stabilisation dans les prochaines années de l'aide publique française au développement.

En réponse à **M. Guy Penne** et à **M. Xavier de Villepin, président**, qui évoquaient les rumeurs circulant dans certains pays africains sur l'éventualité d'une nouvelle dévaluation du franc CFA à l'occasion du passage à l'euro, **M. Charles Josselin** a confirmé que rien ne jus-

tifiait de telles rumeurs ni sur le plan juridique, ni sur le plan économique.

Interrogé par **M. Xavier de Villepin, président**, sur la situation, qui demeurait à ses yeux très préoccupante, au Congo-Brazzaville -où une délégation de la commission venait de se rendre- et, au-delà, dans la région des Grands Lacs, le ministre délégué a rappelé que la France avait déjà pris des mesures significatives pour favoriser la reconstruction du Congo-Brazzaville et que la priorité résidait aujourd'hui dans le rétablissement de la confiance des bailleurs de fonds. Il a par ailleurs estimé que la communauté internationale devait faire preuve des mêmes exigences à l'égard des deux rives du Congo. Il est enfin convenu avec **M. Xavier de Villepin, président**, du risque majeur que faisait courir la présence dans la région de quantités d'armes considérables, qu'elles soient d'origine russe, chinoise ou sud-africaine.

En réponse à **M. Guy Penne** qui évoquait la situation au Burundi, en relevant un relatif isolement de la France dans son opposition à l'embargo imposé à ce pays, **M. Charles Josselin** a confirmé que la France défendait auprès de ses partenaires la nécessité d'une levée de cet embargo dont souffrait fortement la population burundaise.

Jeudi 26 février 1998 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - La commission a entendu **M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères**, au sujet du dénouement de la dernière crise irakienne et des conditions de mise en œuvre de l'accord conclu entre l'Irak et le secrétaire général des Nations unies.

Après avoir rappelé la nature du différend qui opposait depuis plusieurs mois l'Irak et les Nations unies, **M. Hubert Védrine** a estimé que trois éléments avaient permis d'infléchir la position du président irakien : la menace de l'emploi de la force, les messages que plusieurs pays ont été en mesure de faire entendre par l'Irak et,

enfin, la recherche par les diplomates de propositions à la fois conformes aux résolutions du Conseil de sécurité et acceptables par l'Irak. Soulignant que seule la réunion de ces trois éléments avait pu entraîner l'issue favorable de la négociation, il a remarqué que, si les Etats-Unis avaient su faire valoir la menace de l'emploi de la force, la France avait, de son côté, joué un rôle majeur dans les deux autres domaines. Il a également estimé que rien n'aurait été possible sans le remarquable savoir-faire et la finesse du secrétaire général des Nations unies.

Le ministre des affaires étrangères a toutefois considéré que le succès de l'action diplomatique menée au cours des derniers jours n'avait pas pour autant réglé l'ensemble du différend. Il a évoqué le débat désormais engagé au sein du Conseil de sécurité en indiquant que la France souhaitait l'adoption d'une résolution entérinant l'accord et faisant clairement apparaître l'alternative laissée à l'Irak : la perspective d'une levée de l'embargo dès lors que les conditions posées par le paragraphe 22 de la résolution 687 seraient remplies ; ou au contraire le maintien des sanctions et les très graves conséquences auxquelles s'exposerait l'Irak, si Bagdad ne respectait pas ses engagements en matière d'inspections. **M. Hubert Védrine** a déclaré que la France s'opposait à la demande tendant à faire admettre par le Conseil de sécurité le principe d'un emploi automatique de la force en cas de non-respect par l'Irak de ses engagements. Il a en effet estimé qu'une telle disposition reviendrait à dessaisir le Conseil de sécurité de l'une de ses missions essentielles.

Le ministre des affaires étrangères a précisé que le groupe spécial de l'UNSCOM chargé de l'inspection des huit sites présidentiels, dont le président sera nommé par le secrétaire général des Nations unies, comprendrait à la fois des inspecteurs de l'UNSCOM et des diplomates. Il a insisté sur l'importance que la France attachait au rôle désormais reconnu au secrétaire général de l'ONU, par l'intermédiaire de son représentant spécial en Irak.

Le ministre des affaires étrangères a ensuite évoqué le rôle dans cette négociation de la diplomatie française qui avait dû veiller à rechercher des points d'équilibre en maintenant le contact avec ses différents partenaires, à commencer naturellement par les Etats-Unis.

Un débat s'est ensuite engagé avec les membres de la commission.

M. Alain Peyrefitte, citant les exemples de la Chine et de Cuba, a observé la place privilégiée que les Etats-Unis accordent aux embargos dans leur politique étrangère. Il a souligné que de telles mesures conduisaient souvent à renforcer la fierté nationale des pays que l'on prétendait affaiblir. Il s'est interrogé sur les chances réelles d'une levée prochaine de l'embargo contre l'Irak. Il a par ailleurs remarqué qu'au cours de cette crise, la France, tout en jouant un rôle irremplaçable par ses contacts avec l'ensemble des parties, était apparue isolée parmi ses partenaires européens.

M. Hubert Védrine a approuvé l'analyse de M. Alain Peyrefitte au sujet de l'inefficacité, dans la très grande majorité des cas, des embargos. Il a toutefois constaté la faveur que recueille aux Etats-Unis le recours à de telles sanctions, en notant toutefois certaines évolutions, comme en témoigne le débat actuel sur la position à prendre à l'égard de l'Iran. Il a ajouté que l'élargissement à des diplomates du groupe chargé d'inspecter les sites présidentiels irakiens, et surtout l'implication du secrétaire général des Nations unies dans le dispositif de contrôle, avaient pour objectif de donner une vision plus objective du respect par l'Irak de ses engagements, afin de permettre une levée effective de l'embargo dès lors que les conditions en seront réunies.

En ce qui concerne l'absence d'unanimité des pays européens au cours de cette crise, le ministre des affaires étrangères a considéré qu'il fallait en relativiser la portée, les Quinze étant en l'occurrence pleinement d'accord sur les objectifs à atteindre. La mise en place d'une politique

étrangère et de sécurité commune ne pouvait, en tout état de cause, qu'être une œuvre de longue haleine. Il a estimé qu'une telle politique ne saurait évidemment se réduire au plus petit dénominateur commun entre les pays européens mais qu'elle devait, au contraire, constituer pour la France et pour l'Europe un multiplicateur d'influence.

M. Hubert Védrine a ensuite évoqué avec **M. Christian de La Malène** les objectifs stratégiques de la politique menée par Saddam Hussein au cours des vingt dernières années. Il a estimé que la communauté internationale devait veiller désormais à créer des conditions nouvelles permettant d'éviter que se reproduisent des événements dangereux pour la paix et la sécurité internationale.

En réponse à **M. Jacques Genton** qui, évoquant la difficile émergence d'une politique étrangère commune, l'interrogeait sur l'attitude de la présidence britannique de l'Union européenne au cours de la crise, **M. Hubert Védrine** a estimé que le ministre des affaires étrangères britannique, M. Robin Cook, avait veillé, au cours de la dernière réunion des Quinze, à ce qu'une expression européenne commune puisse s'affirmer.

Mme Danielle Bidard-Reydet, après avoir salué le rôle éminemment positif joué par la France et par le secrétaire général des Nations unies dans l'évolution de la dernière crise en Irak, qu'elle a jugée conforme aux vœux des opinions publiques, s'est alors demandé si des incidences positives pouvaient en résulter, à court ou à moyen terme, sur l'avenir du processus de paix au Moyen-Orient. **M. Hubert Védrine** a estimé que, si les spécificités de la crise irakienne ne permettaient sans doute pas de transposer à d'autres conflits les facteurs qui avaient permis d'atteindre le résultat recherché, il ne fallait pas pour autant renoncer à donner un nouvel élan au processus de paix ; il convenait, au contraire, de créer les moyens de pression les plus efficaces pour parvenir à ce résultat.

M. Jean Clouet a alors estimé que l'opinion publique pouvait ressentir comme choquante la différence d'attitude des Nations unies à l'égard de pays ne respectant pas des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité, la fermeté adoptée à l'égard de l'Irak ne se retrouvant pas à l'égard d'Israël.

Interrogé par **M. Xavier de Villepin, président**, sur l'évolution de l'application de la résolution 986, dite «pétrole contre nourriture», **M. Hubert Védrine** a rappelé que le Conseil de sécurité avait proposé de porter de 2 à 5,2 milliards de dollars par semestre le montant maximal des exportations irakiennes de pétrole, des discussions étant actuellement en cours pour permettre à l'Irak de disposer des moyens techniques lui permettant de bénéficier pleinement de cet assouplissement de la résolution. Le ministre des affaires étrangères a par ailleurs évoqué avec **M. Xavier de Villepin, président**, les modalités de contrôle prévues pour les sites présidentiels, dans le cadre du groupe spécial créé au sein de l'UNSCOM.

En réponse à une question de **M. Guy Penne** sur les relations consulaires franco-algériennes, le ministre des affaires étrangères a enfin indiqué que la première étape de la normalisation de ces relations passait par une possibilité d'accroissement du nombre de visas, actuellement à l'étude.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 24 février 1998 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, puis de M. Jacques Bimbenet, vice-président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission, à la demande du président Jean-Pierre Fourcade, a tout d'abord observé une minute de silence en hommage à M. Pierre Lagourgue, sénateur de La Réunion, ancien membre de l'Assemblée nationale, ancien président du conseil régional, décédé le 16 février dernier.

La commission a ensuite procédé à **l'examen du rapport de M. Bernard Seillier sur la proposition de loi n° 250 (1997-1998) de M. Jean Delaneau, visant à élargir les possibilités d'utilisation des crédits obligatoires d'insertion des départements.**

M. Bernard Seillier, rapporteur, a tout d'abord rappelé que le revenu minimum d'insertion (RMI) était non seulement destiné à garantir un niveau minimal de ressources mais également à assurer l'insertion sociale et professionnelle des intéressés.

Il a remarqué les insuffisances du volet relatif à l'insertion en rappelant que près d'un titulaire de l'allocation du RMI sur deux ne signait pas de contrat d'insertion et que 50 % des allocataires étaient installés dans le dispositif depuis plus de deux ans.

Il a souligné qu'il était difficile pour les départements de mettre en place des parcours personnalisés d'insertion durable pour les personnes en situation d'exclusion et a présenté la circulaire aux préfets du 31 décembre 1997 destinée à relancer activement la dynamique d'insertion du RMI.

Il a indiqué ensuite que le dispositif départemental d'insertion du RMI était placé sous le signe de la cogestion

entre le président du conseil général et le préfet. Il a présenté l'action conjointe de ces derniers dans le cadre du conseil départemental d'insertion (CDI) chargé d'élaborer et d'adopter le programme départemental d'insertion (PDI).

Sur le plan financier, il a rappelé que le département était tenu d'inscrire, dans un chapitre individualisé de son budget, un crédit au moins égal à 20 % des sommes versées l'année précédente par l'Etat au titre de l'allocation du RMI dans le département.

Précisant que les crédits non consommés devaient intégralement être reportés sur le budget de l'année suivante, il a constaté que le taux de consommation des départements, en flux annuel, s'était constamment amélioré pour atteindre 97 % en 1995, mais que le taux de consommation global sur l'ensemble des crédits d'insertion, y compris les reports, s'élevait à 65 %.

Il a souligné que les reports de crédits n'étaient pas dus à une mauvaise volonté des conseils généraux mais à un déficit de l'offre d'insertion, notamment en emplois aidés.

Il a présenté les conditions dans lesquelles les crédits départementaux d'insertion devaient être utilisés en soulignant que, lorsqu'une action d'insertion financée par le conseil général concernait plusieurs types de publics, la quote-part imputable sur les crédits d'insertion devait être calculée au strict prorata de la part des bénéficiaires du RMI dans l'action concernée.

Il a noté que la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle des bénéficiaires du RMI, la contribution obligatoire au fonds de solidarité logement et les dépenses relatives au fonds d'aide aux jeunes n'étaient pas imputables sur les crédits d'insertion.

En revanche, il a indiqué que les dispositions en vigueur permettaient, sous certaines conditions, la prise en charge des frais de structure, de certaines aides individuelles, des subventions d'investissement et de la contri-

bution apportée au financement des emplois-jeunes dès lors qu'elle concerne les personnes bénéficiaires du RMI.

Concernant la proposition de loi présentée par M. Jean Delaneau, il a indiqué qu'elle confirmait la vocation du PDI à s'appliquer à l'ensemble de la lutte contre l'exclusion, en reprenant les intitulés des rubriques qui avaient été retenus dans le cadre du projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale présenté en mars 1997 par MM. Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli.

Il a souligné que la proposition de loi prévoyait également le recensement, dans le cadre du PDI, des crédits portant sur les actions que l'Etat et le département consacraient, chacun en ce qui le concerne, à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Il a observé enfin que la proposition de loi disposait que les crédits reportés et non consommés pourraient, sur proposition du président du conseil général, être affectés à des actions d'urgence sociale afin d'apporter des réponses immédiates aux personnes et aux familles en situation de détresse grave.

Il a précisé que cette disposition visait à permettre aux départements d'abonder les fonds d'urgence sociale mis en place en janvier dernier par le Gouvernement et dotés au total d'un milliard de francs de crédits.

M. Bernard Seillier, rapporteur, a souligné que la proposition de loi était justifiée car elle visait à résoudre le problème posé par la présence de crédits inutilisés dans les budgets départementaux alors que l'exclusion s'accroît et que certaines catégories de personnes en difficulté ne font pas partie aujourd'hui du champ des bénéficiaires du RMI.

En revanche, il s'est interrogé sur l'opportunité de reprendre partiellement certains aspects du dispositif institutionnel prévu dans le projet de loi de M. Jacques Barrot, sachant que ce texte prévoyait une réforme globale cohérente et complète du dispositif départemental

d'insertion qui dépassait largement l'objet limité de la proposition de loi.

Il a observé par ailleurs que l'utilisation des crédits reportés pour financer les fonds d'urgence sociale pouvaient être de nature à entraîner certains déséquilibres dans les circuits financiers de l'aide sociale et a souligné que, selon les informations transmises par l'Assemblée des présidents des conseillers généraux de France (APCG), les aides versées par les départements aux personnes en grande difficulté et inscrites sur les budgets primitifs de 1998 représentaient déjà environ 1 milliard de francs.

C'est pourquoi **M. Bernard Seillier, rapporteur**, a proposé à la commission, dans l'attente du projet de loi contre les exclusions annoncé pour la fin du mois de mars, d'adopter un texte moins ambitieux que celui de la proposition de loi initiale, mais qui serait susceptible d'être transformé en amendement le moment venu.

Il a proposé l'adoption d'une disposition exceptionnelle à caractère temporaire sur cinq ans permettant aux départements d'affecter à l'ensemble de la lutte contre l'exclusion 10 % des crédits départementaux d'insertion inscrits annuellement à leur budget.

Il a souligné que, compte tenu du niveau actuel des reports, ce dispositif permettrait de les résorber en cinq ans au bénéfice de la lutte contre l'exclusion et de l'insertion économique entendues au sens large.

Il a observé qu'il ne s'agissait pas de diminuer le niveau des crédits actuellement destinés à favoriser l'insertion des bénéficiaires du RMI, mais de permettre aux départements qui disposent de crédits reportés de les mettre au service de la lutte contre la pauvreté.

Enfin, il a souligné l'intérêt d'une disposition législative qui permettrait de donner une base juridique claire aux pratiques diverses suivies dans les différents départements.

M. Guy Fischer a souligné que le texte proposé par le rapporteur n'était pas dénué d'intérêt en constatant qu'il était regrettable que des crédits soient reportés d'année en année alors que l'argent public manque souvent en faveur de la lutte contre l'exclusion. Il a indiqué néanmoins qu'il ne voterait pas la proposition de loi, estimant qu'il était opportun d'attendre la présentation imminente du futur projet de loi contre les exclusions. Par ailleurs, il a souligné la diversité des situations sur le terrain en matière d'utilisation des crédits d'insertion.

Mme Dinah Derycke a souligné les difficultés de la mise en œuvre de l'insertion professionnelle pour certaines catégories de personnes, en particulier pour les mères de famille ayant plusieurs enfants à charge et bénéficiant du RMI. Elle s'est demandée si certains départements avaient tout mis en œuvre pour rendre plus efficaces les dispositifs départementaux d'insertion. Tout en estimant que la proposition de loi modifiée par le rapporteur semblait " raisonnable " et évitait les effets pervers du texte initial, elle a déclaré qu'elle ne voterait pas le texte dans l'attente de la loi contre l'exclusion.

M. Alain Gournac a rappelé que les départements mettaient en œuvre plusieurs instruments en matière d'insertion et de lutte contre l'exclusion, tout en soulignant que le dispositif du revenu minimum d'insertion présentait des déficiences à bien des égards.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souligné que le dispositif d'assouplissement des conditions d'utilisation des crédits départementaux d'insertion proposé par M. Bernard Seillier, plus restreint que celui de la proposition de loi initiale, présentait l'avantage de pouvoir être, le cas échéant, transformé en amendement qui aurait vocation à s'insérer dans le futur projet de loi de lutte contre les exclusions.

En réponse, **M. Bernard Seillier, rapporteur,** a rappelé la diversité des situations de chaque département tant en ce qui concerne le niveau de consommation annuel

que le montant des stocks de crédits reportés. Il a insisté sur l'importance de la mise en œuvre d'un dispositif simple permettant de résorber progressivement les crédits aujourd'hui non consommés au profit de la lutte contre l'exclusion sur une période raisonnable de cinq ans.

Puis, la commission a adopté l'article unique du **texte de la proposition de loi dans la rédaction proposée par le rapporteur.**

Puis, la commission a procédé à l'**audition de M. Jean Arthuis**, en sa qualité de **rapporteur de la commission d'enquête sur les conséquences de la décision de réduire à 35 heures la durée hebdomadaire du travail.**

M. Jean Arthuis a tout d'abord rappelé que la commission d'enquête avait décidé de travailler très rapidement afin de coordonner ses travaux avec ceux de la commission des affaires sociales. Il a précisé que la commission d'enquête s'était interdit d'examiner le contenu du projet de loi lui-même pour s'intéresser aux conditions dans lesquelles le Gouvernement avait préparé son texte, et qu'elle s'était aussi demandé si la démarche gouvernementale répondait à l'objectif de réduire le chômage.

Après avoir rappelé les conditions de travail de la commission d'enquête, **M. Jean Arthuis** a souligné que celle-ci s'était heurtée à l'incompréhension du Gouvernement qui avait refusé de lui communiquer des documents demandés à la direction de la prévision et aux services du budget, notamment pour connaître le coût d'une éventuelle extension du dispositif à la fonction publique.

Il a déploré que le ministre de l'économie et des finances ait évoqué à l'Assemblée nationale une " intrusion " des sénateurs, alors qu'il s'agissait d'un simple usage des prérogatives du Parlement.

M. Jean Arthuis a alors indiqué que la commission d'enquête, au terme de ses travaux, avait acquis la conviction que la démarche gouvernementale reposait sur un

pari, une construction théorique, qui n'était pas un choix rationnel, mais un choix idéologique fondé sur une logique étatique.

Le rapporteur a justifié l'emploi de l'expression " construction théorique " en indiquant que rien ne permettait d'affirmer que l'abaissement de la durée du travail allait créer des emplois.

Il a souligné en effet qu'il n'y avait pas, au vu des comparaisons internationales, de corrélation entre temps de travail et chômage et qu'une diminution autoritaire du temps de travail n'avait pas les mêmes effets qu'une réduction négociée. Il a aussi souligné la fébrilité des pouvoirs publics qui ne laissaient pas aux partenaires sociaux le temps de négocier. Il a rappelé qu'après avoir annoncé, en 1993, que la réduction du temps de travail créerait deux millions d'emplois, les économistes avaient progressivement revu leurs prévisions à la baisse, ajoutant que les conclusions des études dépendaient des hypothèses entrées en machine.

Pour **M. Jean Arthuis** dès lors que la démarche du Gouvernement relevait d'un pari, il convenait de s'interroger sur les chances de le gagner et sur le point de savoir si les avantages l'emportaient sur les risques.

Pour lui, cette démarche se révèle irrationnelle car si elle échoue, elle engage la société française dans son ensemble.

Or, la commission d'enquête a relevé le scepticisme des praticiens quant au succès de cette démarche. Elle a constaté que le dispositif proposé ne distinguait pas entre les petites et les grandes entreprises, qu'il instituait des effets de seuils générant des distorsions de concurrence, qu'il ne tenait pas compte du manque de personnels qualifiés dans certains secteurs, notamment celui de l'informatique ; enfin, qu'il ne prenait pas en considération la diversité des secteurs économiques et de leurs contraintes. Le rapporteur a notamment cité le secteur des transports, le

secteur bancaire, celui des équipementiers ou encore le secteur sanitaire et social.

Il a également relevé les contradictions de la démarche gouvernementale, consistant à demander aux entreprises de négocier alors que certains termes de la négociation n'étaient pas connus, tels que le régime du repos compensateur ou des heures supplémentaires, et le sort du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), ce qui ne pouvait qu'inciter les employeurs à l'attentisme.

M. Jean Arthuis a alors mis en garde contre les risques de susciter le désespoir des Français.

Il a ensuite réaffirmé que la démarche du Gouvernement était idéologique, inspirée par une logique de système fortement étatiste. Il a tout d'abord rappelé que le Gouvernement avait pris quelques libertés avec la vérité en ne jouant pas le jeu de la concertation lors de la Conférence nationale du 10 octobre 1997 comme l'avait révélé, devant la commission d'enquête, M. Jean Gandois, alors président du Conseil national du patronat français (CNPF), en faisant référence à des études chiffrées présentées comme relevant d'organismes indépendants alors que, pour l'étude de la Banque de France, les hypothèses avaient été fournies par le Gouvernement, en cachant aux Français que, pour que la réduction du temps de travail crée des emplois, le coût du travail ne devait pas augmenter, ce qui supposait une baisse ou un gel des rémunérations des salariés, enfin, en arguant du bilan de la loi " de Robien ", alors que celle-ci était coûteuse et que les créations d'emplois annoncées n'avaient pas encore été vérifiées. Il a aussi regretté que la notoriété de la Banque de France ait été atteinte par la manipulation dont elle avait été victime, et il a déploré que la direction de la prévision n'ait fourni que peu de documents alors même qu'une de ses études, datée de mars 1997, précisait que la réduction du temps de travail ne pouvait être un instrument pour réduire le chômage.

Au total, selon le rapporteur, le projet du Gouvernement débouchera sur " plus d'Etat " et " plus d'aides publiques ". Les contrôles devraient s'accroître en même temps que la complexité du dispositif à mettre en œuvre, au risque d'encourager les délocalisations et le travail au noir.

Au titre des raisons d'espérer le succès de l'entreprise, **M. Jean-Arthuis** a cité une éventuelle mobilisation citoyenne et la mention explicite de l'annualisation dans la loi.

Au titre des raisons de douter, il a cité le désir des Français de voir leurs rémunérations augmenter, l'idée selon laquelle la quantité de travail offerte serait limitée, les handicaps, notamment en termes de formation, susceptibles de freiner les créations d'emplois, l'inadéquation de la notion de durée du travail pour un nombre grandissant de professions, enfin la probable transposition de la réduction du temps de travail aux fonctions publiques dont le coût, bien que non chiffré par le Gouvernement, serait prohibitif.

Pour **M. Jean Arthuis** cette logique étatiste est surannée et pathétique, image même d'un esprit de système, contraire à la liberté de contracter et de négocier, incapable de faire confiance aux hommes.

En conclusion, il a rappelé que la commission d'enquête n'avait pas formulé de propositions particulières sur le texte, laissant ce soin à la commission des affaires sociales.

M. Jean Chérioux s'est inquiété des difficultés que créerait le projet de loi pour le secteur sanitaire et social, regroupé au sein de l' Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS), de l'application du dispositif aux organismes bénéficiant de subventions des collectivités territoriales, ou financés par la sécurité sociale, enfin du risque de contagion des fonctions publiques.

Mme Dinah Derycke a rappelé son hostilité de principe à la création d'une commission d'enquête dont elle a dénoncé la partialité des conclusions, en opposition avec les propos entendus lors des auditions.

M. Claude Huriet s'est interrogé sur une reprise des projets d'investissements et sur les raisons pour lesquelles le Gouvernement avait refusé de communiquer à la commission d'enquête les documents demandés.

M. Guy Fischer a rappelé le caractère idéologique du débat tout en soulignant que certains partenaires sociaux commençaient à négocier. Il s'est interrogé sur l'attitude des entreprises qui réalisaient des profits tout en laissant l'exclusion se développer.

M. Alain Gournac a rappelé que les salariés n'étaient pas véritablement demandeurs d'une réduction de leur temps de travail et que les décideurs, ainsi que certains salariés sensibles aux contraintes de l'entreprise, se montraient réticents au projet de loi. Il a douté des chances de réussite et a souhaité voir privilégier la liberté de négocier.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a rappelé que l'histoire montrait que la durée effective du travail ne rejoignait que très lentement la durée légale. Il a souligné que le risque majeur du dispositif était d'entraîner une augmentation dangereuse du coût du travail, bien supérieure à l'augmentation attendue de l'emploi, même si, comme l'escomptait le ministre de l'économie et des finances, cette dernière pouvait favoriser la consommation.

Il a également souligné que la réduction du temps de travail conduirait aussi à une augmentation des prélèvements obligatoires lors de son extension, jugée inéluctable, aux fonctions publiques. Il s'est enfin interrogé sur la prise en compte, par les modèles macro-économiques, des destructions d'emplois.

M. Jean Arthuis a déclaré partager l'opinion de M. Jean-Pierre Fourcade, président, sur le risque d'aug-

mentation du coût du travail, en raison notamment de la multiplication des heures supplémentaires, et sur les incidences dommageables d'une extension de la réduction du temps de travail à la fonction publique.

Il a confirmé que les études macro-économiques ne prenaient pas en considération les aspects micro-économiques et notamment les décisions des chefs d'entreprises.

En réponse à M. Jean Chérioux, il a rappelé le poids du secteur sanitaire et social et l'incidence négative des conventions collectives de ce secteur sur les finances des collectivités territoriales et de la sécurité sociale. Il a précisé que l'UNIOPSS n'avait pas été consultée au moment de l'élaboration du projet de loi.

En réponse à Mme Dinah Derycke, il a évoqué la participation constructive des sénateurs socialistes à la commission d'enquête. Il a également souligné l'intérêt des auditions auxquelles celle-ci avait procédé.

En réponse à M. Claude Huriet, il a rappelé la nécessaire prudence qui devait entourer les résultats des enquêtes en matière d'investissement, quelquefois très largement démentis dans les faits. Il a ajouté que les cinquante plus grosses entreprises françaises envisageaient certes des investissements, mais à l'étranger. Il a jugé inadmissible l'attitude du Gouvernement refusant de communiquer les documents qui lui avaient été demandés. Il a souligné que le contrôle parlementaire répondait à une exigence de la démocratie et que, si celui-ci avait été exercé pleinement, de nombreux sinistres auraient pu être évités.

Il a souligné que le Parlement manquait d'autonomie d'expertise, ce qui justifiait qu'il se tourne vers le Gouvernement, et qu'à défaut de recevoir les informations souhaitées, il devrait se doter d'une capacité d'expertise propre. Il a conclu en souhaitant qu'une réflexion soit menée sur les pouvoirs de contrôle du Parlement.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, pré-

sident, la commission a procédé à l'audition de **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, sur le **projet de loi n° 286 (1997-1998)**, adopté par l'Assemblée nationale, **d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail**.

Mme Martine Aubry, ministre, a tout d'abord rappelé le contexte dans lequel s'inscrivait le projet de loi. Il s'agit, pour le Gouvernement, de faire de l'emploi sa priorité en favorisant la croissance par le soutien à la consommation des ménages, en recherchant et en préparant aux métiers de demain, ainsi qu'en développant les nouvelles technologies grâce à des dispositions, notamment fiscales, favorables à la création d'entreprises et aux petites et moyennes entreprises (PME).

Après avoir observé qu'une croissance de 3 % par an n'entraînerait qu'une décrue limitée du chômage, de quelques dizaines de milliers de chômeurs, le ministre a insisté sur la nécessité d'explorer d'autres pistes, parmi lesquelles l'abaissement de la durée du travail à 35 heures.

Elle a rappelé que pour beaucoup, y compris au sein de l'opposition, la réduction du temps de travail pouvait être un outil puissant de lutte contre le chômage, soulignant à ce propos combien le " rapport Arthuis " était en décalage avec cette analyse. A l'appui de la thèse selon laquelle la réduction du temps de travail était, sous certaines conditions, créatrice d'emplois, le ministre a indiqué que le passage en Allemagne de 40 à 38 heures 50 avait créé 800.000 emplois. Elle a repris les propos de M. Bernd Hof, économiste allemand, auditionné par la commission d'enquête, pour rappeler les incidences positives et négatives d'une réduction du temps de travail. Elle a indiqué que son projet permettrait de bénéficier des éléments positifs sans subir les aspects négatifs, notamment les surcoûts induits pour les entreprises. Elle a enfin observé que, depuis quinze ans, la durée du travail avait davantage baissé à l'étranger qu'en France.

Mme Martine Aubry, ministre, a reconnu que seule la négociation sociale décentralisée permettait de créer des emplois, mais elle a aussitôt observé que la réduction du temps de travail n'avait jamais été un thème de négociation en France. Elle a rappelé que seulement trente accords de branches en matière d'aménagement-réduction du temps de travail avaient été conclus en application de l'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995 et qu'au rythme de mise en œuvre de la loi " de Robien ", il faudrait 70 ans pour généraliser l'abaissement de la durée du travail à 35 heures. Ces considérations justifient, à ses yeux, le recours à la loi.

L'article premier marque ainsi clairement la volonté du Gouvernement, qui propose un calendrier en deux étapes. Il constitue également un signal pour les entreprises qui pratiquent un nombre d'heures supplémentaires élevé. Le projet de loi vise en outre à mettre un terme à des pratiques contestables en matière de travail à temps partiel.

Le ministre a alors souligné qu'il s'agissait d'une démarche résolue, mais également souple, puisqu'elle laissait un délai de deux ou quatre ans pour négocier et qu'elle ouvrait la voie à des accords de modulation. Elle a observé que l'annualisation du temps de travail était aujourd'hui relativement bien admise par tous, dès lors qu'annualisation ne signifiait pas dérégulation.

Elle a rappelé que le code du travail contenait déjà de nombreuses dispositions en faveur de la modulation du temps de travail et que 43 % des accords " de Robien " faisaient référence à l'annualisation. Elle a indiqué que les dispositifs de modulation déjà prévus par le code du travail seraient complétés par l'article 4 du projet de loi, qui permettait de transformer la réduction du temps de travail en jours de repos, éventuellement capitalisés dans un compte épargne-temps.

Enfin, elle a considéré que quatre formes de modulation constituaient un dispositif complexe, qu'il serait opportun de simplifier dans la deuxième loi.

Mme Martine Aubry, ministre, a ensuite abordé le deuxième élément de souplesse du projet de loi : l'aide destinée à financer le coût du maintien des salaires les plus bas. Elle a rappelé qu'il ne fallait pas diminuer les salaires, même si une certaine modération salariale restait nécessaire.

Le troisième élément de souplesse est le développement du mandatement destiné à pallier l'absence de délégués syndicaux.

Le quatrième élément de souplesse est le recours à une deuxième loi à la fin de 1999 pour organiser définitivement le passage à 35 heures en tenant compte des accords conclus et de la situation économique.

Le ministre a rappelé que, pour prévenir certaines inquiétudes, les heures supplémentaires ne seraient pas majorées de plus de 25 % ; qu'au-delà du système dégressif forfaitaire, il y aurait un abattement structurel de 5.000 francs par an ; que les rémunérations des salariés payés au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), dont les horaires baisseraient de 39 à 35 heures, ne diminueraient pas, mais qu'il n'y aurait pas de hausses mécaniques de 11,4 % des coûts salariaux pour les autres rémunérations, raison pour laquelle serait institué un revenu mensuel garanti limité dans le temps.

Le ministre a reconnu que de nombreuses questions restaient en suspens qui devraient être clarifiées avec les partenaires sociaux. Elle a souligné que l'aide était tournée vers les bas salaires et l'emploi, ajoutant qu'une aide à l'ingénierie était également prévue.

En conclusion, **Mme Martine Aubry** a indiqué que l'Assemblée nationale n'avait pas modifié l'équilibre général du texte mais l'avait enrichi. Elle a souligné que le nombre de créations d'emplois dépendrait des négociations et du rythme de conclusion des accords, ce que confir-

maient les modèles macro-économiques : 450.000 emplois potentiels si l'on ne prenait en considération que les entreprises de plus de vingt salariés et 700.000 si l'on prenait en considération l'ensemble des entreprises concernées par le code du travail.

M. Louis Souvet, rapporteur, a observé que selon tous les décideurs qu'il avait entendus, la réduction du temps de travail ne pourrait être créatrice d'emplois qu'à condition que les 35 heures ne soient pas payées 39. Il a interrogé le ministre sur l'exception française consistant à abaisser la durée légale du travail pour réduire le chômage plutôt qu'à entreprendre des réformes structurelles du marché du travail, sur la possibilité de modifier la loi " de Robien " au lieu de la supprimer, sur la situation des petites et moyennes entreprises, sur les restrictions apportées au temps partiel, sur l'impact du dispositif sur les comptes publics et sur un éventuel réexamen de l'ensemble des aides à l'emploi.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a reconnu que les " 35 heures payées 39 " n'auraient que peu d'effets sur l'emploi, car cela augmenterait la masse salariale de 11,4 %. Elle a cependant souhaité que les salaires ne soient pas réduits mais que les salariés acceptent de discuter de la question des rémunérations, observant que leur pouvoir d'achat avait diminué de 1,2 % en 1996, alors qu'il avait augmenté de 1 % en 1997.

Pour le ministre, si la croissance était de 3 % pendant deux ans, les augmentations salariales pourraient être de 3 %. Cela permettrait aux salariés de sacrifier une partie de leur hausse de salaire pendant deux ans pour créer des emplois, ce qui constituerait un bon investissement.

Elle a rappelé, à propos des réformes structurelles, que le " G8 " avait pris en compte la question de la durée du travail : le chômage n'est en effet plus considéré comme un simple problème social, mais comme un véritable problème économique, dont le coût, qu'il y ait des aides pour

lutter contre l'exclusion ou non, est majeur, ce qui justifie que l'on s'attaque à ce problème de toutes les manières possibles.

Elle a indiqué que le dispositif du projet de loi serait moins coûteux que la loi " de Robien " et que son caractère obligatoire permettait de diminuer les exigences en termes de créations d'emplois à 6 % des effectifs concernés. Elle a estimé le coût de la loi " de Robien " à neuf points de cotisations sociales, soit 40 à 50.000 francs par emploi créé, favorisant en outre des effets d'aubaine.

Elle a indiqué que l'aide couvrirait le coût des embauches et même au-delà dans les petites entreprises, mais que celles-ci se heurteraient à des problèmes d'organisation, ce qui expliquait le délai de quatre ans qui leur était accordé.

Elle a reconnu qu'il leur serait souvent nécessaire de recourir au temps partiel et a indiqué qu'une réflexion était engagée pour favoriser les emplois à temps plein répartis sur plusieurs entreprises en recourant à un cadre plus souple que le groupement d'employeurs. Elle s'est déclarée favorable au temps partiel mais a justifié les restrictions du projet de loi par des pratiques négatives constatées en France et qui n'existaient pas aux Pays-Bas.

Elle a indiqué que les créations d'emplois attendues du projet de loi généreraient des recettes sociales nouvelles qui correspondraient au montant de l'aide structurelle. Elle a indiqué qu'en conséquence les finances publiques n'auraient à supporter que la partie supérieure aux 5.000 francs de l'aide structurelle, soit au total 100.000 francs par emploi créé sur cinq ans.

Le ministre a indiqué que la croissance permettrait la création spontanée de 200.000 emplois par an, correspondant à une diminution du chômage de 50.000 personnes, ce qui était nettement insuffisant. C'est pourquoi le Gouvernement avait créé les emplois-jeunes et s'était engagé dans la voie de la réduction du temps de travail. Mais cela ne concernait ni les chômeurs de longue durée ni

les jeunes exclus, pour lesquels il convenait de disposer de mesures spécifiques, qui seraient réexaminées dans la loi sur l'exclusion.

Le ministre a alors indiqué sa préférence pour une globalisation des aides à l'emploi au niveau départemental, ajoutant qu'un bilan des expériences en cours serait dressé en juin 1998.

En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, qui l'interrogeait sur le SMIC, **Mme Martine Aubry** a indiqué que le revenu mensuel garanti serait calculé à partir du SMIC horaire multiplié par 169 heures et qu'il évoluerait sans doute moins vite que le SMIC horaire mais suffisamment pour garantir le pouvoir d'achat. Elle a précisé que les nouvelles embauches dans une entreprise seraient faites au niveau de salaire des autres salariés, mais que, dans les nouvelles entreprises, les 35 heures seraient payées 35 fois le SMIC horaire. Le ministre a reconnu la complexité de ce système, tout en rappelant celle des minima conventionnels.

M. Jean Chérioux a souhaité que le Parlement soit correctement informé et qu'il reçoive du ministre de l'économie et des finances le résultat des nouvelles simulations réalisées sur les hypothèses du projet de loi, après son passage à l'Assemblée nationale. Il s'est interrogé sur l'opportunité d'étendre les 35 heures aux secteurs associatif, sanitaire et social en raison des coûts que cela entraînerait pour les collectivités locales et la sécurité sociale et de l'effet de contagion que cela pourrait avoir sur la fonction publique.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard s'est déclarée favorable au projet de loi qui intervient dans un contexte propice à la négociation d'une réduction du temps de travail. Elle s'est interrogée sur les conditions de la négociation, souhaitant qu'elle ne défavorise pas les salariés, sur le contrôle des heures supplémentaires, sur le suivi des accords et sur l'adéquation des financements à la montée en puissance du dispositif.

M. Charles Descours, en sa qualité de président de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), s'est inquiété du projet, en contradiction avec la loi du 29 juillet 1994, de ne compenser que partiellement les abattements de charges sociales. Il s'est également interrogé sur l'application des 35 heures dans la fonction publique et notamment dans les hôpitaux.

M. Guy Fischer s'est interrogé sur les conditions de l'octroi de l'aide pérenne, sur les conditions dans lesquelles serait revalorisé le SMIC, sur l'articulation de la réduction du temps de travail, des heures supplémentaires et des créations d'emplois, enfin sur le risque de voir se multiplier les accords dérogatoires au niveau de l'entreprise.

M. Bernard Seillier a souhaité savoir si la modification du contrat de travail lié à une baisse de rémunération pouvait être refusée par le salarié et justifier un licenciement économique.

M. Alain Gournac, après s'être félicité que Mme Martine Aubry ait lu le rapport de la commission d'enquête, a considéré que l'avis de l'expert allemand cité par le ministre était négatif. Il s'est déclaré opposé à toute réduction du temps de travail sous contrainte, a observé qu'aucun secteur d'activité n'était favorable à la réduction du temps de travail et que celle-ci ne constituait pas une priorité pour les syndicats. Il a enfin observé que les emplois créés par les petites entreprises seraient beaucoup moins aidés que les emplois créés par les grandes entreprises.

M. Serge Franchis a souhaité connaître les prévisions de créations d'emplois et les conditions de leur financement, notamment dans les petites entreprises, et s'est interrogé sur la complexité du nouveau SMIC.

M. Jacques Machet a souligné la nécessité de prévoir une formation pour faciliter l'embauche des demandeurs d'emplois.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est inquiété des incidences du projet de loi sur le secteur public et sur

le secteur associatif, observant que le secteur social serait conduit à solliciter davantage le budget des collectivités territoriales, déjà mis à contribution par les emplois-jeunes. Il a observé en outre que la contagion du secteur public serait inéluctable. Il s'est ensuite inquiété des conditions de prise en compte, par les modèles macro-économiques, des destructions d'emplois que généreraient les 35 heures en raison des délocalisations qu'elles susciteraient, des diminutions d'effectifs justifiées par la réorganisation du travail, et de l'attitude des cadres qui verraient leur salaire diminuer.

En réponse, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a reconnu que la réduction du temps de travail n'était pas un mécanisme simple, mais que bien menée, elle devrait permettre de créer des emplois ou d'en sauver.

Elle a indiqué que plutôt que de dégrader l'emploi, le dispositif retenu permettrait aux entreprises du secteur concurrentiel de gagner en compétitivité, puisque les aides de l'Etat allaient au-delà du coût de la mesure.

Elle a observé que de nombreux accords avaient été signés dans le secteur de l'agriculture, mais que des problèmes se poseraient pour les petites entreprises des secteurs commercial et artisanal. Elle a souligné que les lois sociales n'avaient jamais été acceptées en France et a manifesté sa confiance dans l'absence d'effets négatifs.

En réponse à M. Alain Gournac, le ministre s'est déclaré choqué des méthodes employées par le rapporteur de la commission d'enquête.

M. Alain Gournac a rappelé que celui-ci n'avait fait qu'user des pouvoirs d'enquête sur pièces et sur place des commissions d'enquête et **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a précisé que les créations de commission d'enquête relevaient de la seule décision du Parlement.

Mme Martine Aubry a réitéré sa volonté d'examiner la question du temps de travail au sein des fonctions

publiques, ce qui n'entraînerait pas nécessairement de créations d'emplois, sauf sans doute dans les hôpitaux.

Elle a souhaité que ce bilan soit l'occasion de réfléchir à une meilleure efficacité du service public et elle a admis que l'inclusion du secteur des cliniques privées et du secteur médico-social dans le champ de la loi n'était pas sans poser problème.

Elle a cependant observé que de nombreuses associations ne seraient pas concernées, car leurs salariés travaillaient à temps partiel, et que les fédérations hospitalières privées envisageaient de profiter de la loi pour revoir leur organisation. Elle a ajouté que les secteurs déjà aidés étaient exclus du champ d'application de la loi, à l'exception du secteur des transports urbains, qui rencontrait de nombreux problèmes.

A Mme Marie-Madeleine Dieulangard, le ministre a précisé que les négociations dans le cadre de la loi " de Robien " avaient mis en évidence la bonne volonté de toutes les parties et que le contrôle des heures supplémentaires était réalisé par l'inspection du travail, mais également par les instances de suivi des accords. Elle a ajouté qu'en cas de non-respect des engagements, la convention passée par l'Etat pourrait être dénoncée et les aides remboursées.

A M. Serge Franchis, **Mme Martine Aubry** a précisé que les 3 milliards de francs inscrits au budget correspondaient à l'aide apportée sur six mois pour 1,4 milliard de salariés.

En réponse à M. Charles Descours, elle a reconnu que la compensation organisée par la loi de 1994 était fondée. Elle a cependant expliqué que les emplois créés par le dispositif, qui pouvaient être comptabilisés précisément, apporteraient de nouvelles ressources aux organismes de sécurité sociale, qui compenseraient partiellement les exonérations, le complément restant à la charge de l'Etat.

En réponse à M. Guy Fischer, elle a considéré que les accords d'entreprises et les accords de branches étaient

complémentaires, ces derniers étant d'autant plus justifiés que le secteur était homogène.

En réponse à M. Bernard Seillier, elle a confirmé que la Cour de cassation avait admis qu'une diminution de salaire, même résultant d'un accord collectif, constituait une modification du contrat de travail susceptible d'être refusée par le salarié, mais que cela pouvait être un motif légitime de licenciement. Elle a cependant observé que le plus souvent il n'y aurait pas baisse, mais gel du salaire, et qu'aucun cas de contestation n'avait été signalé dans le cadre des accords " de Robien ".

Enfin, à M. Jacques Machet, le ministre a précisé que le projet de loi ne contenait pas de disposition sur la formation.

Mercredi 25 février 1998 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a procédé à l'examen du rapport de M. Louis Souvet sur le projet de loi n° 286 (1997-1998), adopté par l'Assemblée nationale, d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail.

M. Louis Souvet, rapporteur, a déclaré que la démarche dans laquelle s'était engagé le Gouvernement était incertaine quant à son inspiration, à sa formulation et à son impact, et qu'elle s'inscrivait dans la tradition historique de la loi de 1936 et des lois de 1981 et 1982.

Il a rappelé que le programme du parti socialiste pour les élections législatives faisait reposer la création d'emplois sur le plan emplois-jeunes, la réduction du temps de travail ayant été présentée dans un second temps comme une piste à ne pas négliger.

Le rapporteur a insisté sur le risque de confusion entre la perspective d'un développement des loisirs sans diminution des salaires et un objectif de création d'emplois qui devait nécessairement être associé à une baisse, sans doute limitée, du salaire.

Il a observé que le ministre de l'emploi et de la solidarité avait été elliptique sur la question des salaires, en particulier en matière de salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), alors que le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur les 35 heures avait mis en évidence le rôle fondamental des salaires dans les résultats en termes de créations d'emplois.

M. Louis Souvet, rapporteur, a considéré que la démarche du Gouvernement était incertaine dans sa formulation, le projet de loi adoptant une démarche normative à travers l'abaissement de la durée légale du travail par l'article premier.

Il a rappelé que cette disposition entrerait en vigueur de manière différée au 1^{er} janvier 2000 ou au 1^{er} janvier 2002 selon la taille des entreprises et qu'entre-temps, les partenaires sociaux seraient " appelés à négocier ", une aide publique les y incitant. Mais il a observé que l'un des termes de la négociation, dans le cadre du " donnant-donnant ", la réduction du temps de travail, était fixé d'avance, ce qui mettait l'un des partenaires sociaux en position de négocier " le dos au mur ".

Le rapporteur a observé que des points aussi essentiels que le contingent autorisé des heures supplémentaires, le taux exact de leur majoration, ou encore la nature même du SMIC et son évolution ne seraient fixés que dans un second texte en 1999, de sorte que les entreprises ne connaissent pas la teneur exacte de la " menace législative " qui pesait sur elles en l'absence de négociations.

Enfin, le rapporteur a considéré que le projet de loi était incertain quant à ses conséquences.

Il a remarqué que le coût pour les finances publiques était encore indéterminé, que de sérieux problèmes se posaient à propos du SMIC et qu'une menace pesait sur les contrats de travail individuels en cas d'accord collectif prévoyant une baisse de salaire.

Il a constaté que le projet de loi s'inscrivait dans la tradition de l'économie administrée et des embauches de 1981 dans le secteur public, même si l'habillage était, aujourd'hui, plus sophistiqué.

Il a rappelé que la loi " relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes ", entrée en vigueur en octobre 1997, allait conduire à l'intégration dans le secteur public ou semi-public de 350.000 jeunes tandis que le projet de loi " 35 heures ", présenté comme " une opportunité pour les entreprises ", était considéré par le Gouvernement comme nécessaire pour imposer aux entreprises " des organisations plus efficaces ", comme si seuls le secteur public, le passage par le secteur public ou la contrainte publique permettaient de faire les bons choix économiques.

Le rapporteur a ensuite souligné que si, selon les déclarations du Gouvernement, la réduction du temps de travail ne constituait pas " la solution unique, la solution miracle ", ce nouveau mécanisme, complexe et assorti de contraintes, venait néanmoins se surajouter à un dispositif d'aides à l'emploi particulièrement touffu, dont l'efficacité était au total médiocre, et dont le réexamen était reporté sine die. Par ailleurs, il a remarqué que le dispositif était accompagné de plusieurs dispositions défavorables aux heures supplémentaires et au travail à temps partiel.

Le rapporteur a ensuite exposé sa propre démarche.

M. Louis Souvet, rapporteur, a estimé que le projet de loi se présentait comme un plan pour l'emploi alors que la création d'emplois durables ne pouvait relever que d'une politique économique d'ensemble fondée sur un dispositif simple, stable et pérenne d'allègement des prélèvements sociaux et fiscaux propre à accroître le dynamisme des agents économiques et à favoriser la création et le développement des petites et moyennes entreprises, où se trouvaient les véritables gisements d'emplois.

Il a considéré que la réduction du temps de travail ne devait pas être la voie obligatoire, mais a admis que " bien

menée, de manière décentralisée, par la négociation », la réduction du temps de travail pouvait sans doute créer des emplois ou en préserver dans certaines entreprises.

Le rapporteur a déclaré que des progrès en termes de flexibilité devaient être associés à la réduction du temps de travail dans une négociation libre, comme le prévoyait la loi quinquennale de 1993, les accords de 1995 entre les partenaires sociaux et la loi « de Robien » de 1996.

Il s'est déclaré attaché à faire en sorte que le projet de loi, tel qu'il se proposait de l'amender, ne compromette ni le dialogue social, ni l'équilibre des comptes publics, ni l'emploi.

Il a ensuite présenté les cinq axes du dispositif d'amendements : suppression de l'abaissement autoritaire de la durée légale du travail ; maintien d'un dispositif d'incitation à la négociation sur l'aménagement et la réduction du temps de travail sous la forme d'un « reprofilage » de la loi « de Robien » pour en atténuer le coût sans en amoindrir l'efficacité ; délai supplémentaire pour les petites entreprises et les associations ; suppression des obstacles introduits par le projet de loi au développement du temps partiel et au recours aux heures supplémentaires ; compensation intégrale par l'Etat à la sécurité sociale des exonérations, dans le cadre de la loi de 1994.

Il a ainsi proposé de supprimer l'article premier qui prévoit l'abaissement de la durée légale du travail à 35 heures au 1^{er} janvier 2000 (entreprises de plus de vingt salariés) ou 2002 (entreprises de moins de vingt salariés).

Il a annoncé une nouvelle rédaction de l'article 2 pour appeler les partenaires sociaux à négocier les modalités d'une organisation du temps de travail assorties d'une réduction de la durée hebdomadaire du temps de travail calculée en moyenne annuelle sur tout ou partie de l'année. Dans ce cadre, la négociation deviendrait volontaire et porterait à la fois sur la réduction du temps de travail et sur l'organisation du travail.

Les petites et moyennes entreprises (PME) et les associations bénéficieraient d'un délai supplémentaire de deux ans pour profiter de l'aide financière.

Le rapporteur a précisé que le dispositif d'incitation à l'aménagement et à la réduction du temps de travail proposé à l'article 3 s'inscrivait dans le cadre de la loi quinquennale de 1993 modifiée par la loi " de Robien " et qu'il se substituait au dispositif du projet de loi, particulièrement complexe, qui comprenait une aide dégressive en fonction de la date de conclusion des accords et le cumul d'une aide de base, elle-même dégressive sur cinq ans, et de trois majorations, soit constantes sur cinq ans, soit, pour l'une d'entre elles, dégressive sur trois ans.

Le rapporteur a indiqué que le " reprofilage " de la loi " de Robien " proposé par la commission retenait le principe d'une aide non pas forfaitaire mais proportionnelle aux salaires afin de ne pas pénaliser l'emploi qualifié, et qu'il tenait compte des principales propositions d'améliorations émises à l'occasion des premiers bilans de la loi, notamment par la commission des finances de l'Assemblée nationale en avril 1997.

Le rapporteur a déclaré que l'exonération serait plafonnée dans la limite d'une fois et demie le plafond de la sécurité sociale, lissée quant à ses taux pour faciliter la sortie du dispositif, raccourcie à cinq ans au lieu de sept dans le dispositif offensif, limitée dans le temps, les entreprises pouvant signer un accord jusqu'au 1^{er} janvier 2000 (1^{er} janvier 2002 pour les entreprises de moins de cinquante salariés), et rendue plus accessible quant aux conditions exigées en matière d'embauche.

Le rapporteur a proposé, dans un article additionnel après l'article 3, de réaffirmer le principe de la compensation intégrale pour la sécurité sociale des exonérations de charges sociales.

Il a suggéré de compléter l'article 4 bis relatif à la définition de la durée du travail effectif, en reprenant la totalité de la définition européenne.

Il a proposé, en outre, de supprimer un certain nombre de dispositions normatives introduites dans un projet de loi qui se voulait " d'orientation et d'incitation " : suppression de l'article 5 (abaissement du seuil de déclenchement des repos compensateurs lié aux heures supplémentaires), suppression à l'article 6 des dispositions défavorables au temps partiel à travers la modification de l'abattement incitatif, suppression de certaines dispositions de l'article 7 qui revenaient sur les dispositions de la loi quinquennale de 1993 favorable au temps partiel (heures complémentaires).

Enfin à l'article 10, il a proposé de limiter le rapport demandé au Gouvernement au seul bilan du temps de travail effectif dans la fonction publique et de ne pas entériner la " perspective " d'une réduction de la durée du travail à 35 heures.

Par ailleurs, le rapporteur a proposé d'adopter conformes les articles 4 ter, 7 bis et 8. Il a déclaré que l'article 4 ter transcrivait des dispositions issues d'une directive européenne, que l'article 7 bis était relatif à l'information des représentants des salariés en matière d'heures complémentaires et supplémentaires effectuées par les salariés à temps partiel et que l'article 8 pérennisait une disposition de la loi quinquennale relative au maintien à taux plein des cotisations vieillesse des salariés passés à temps partiel.

M. Louis Souvet, rapporteur, a considéré qu'ainsi amendé, le texte du Gouvernement se présentait comme une réforme de parcours de la loi " de Robien ", propre à donner un nouvel élan à l'aménagement de la durée du travail accompagné d'une réduction du temps de travail, au développement de l'emploi et à la négociation collective, ceci sans imposer des contraintes inutiles aux entreprises.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard, après avoir constaté la sobriété, et la précision du rapport, a cependant indiqué que le groupe socialiste, engagé dans une démarche différente, ne le voterait pas. Elle s'est étonnée

du refus systématique de la majorité sénatoriale de légiférer sur la réduction et l'aménagement du temps de travail, d'autant que le texte faisait largement appel à la négociation. Elle a également souligné que toutes les réductions du temps de travail significatives trouvaient leur origine dans une loi. Elle a aussi rappelé que, depuis quinze ans, la négociation collective n'avait que très peu abordé ce thème, ce qui justifiait l'intervention législative destinée à fixer un cadre.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a rappelé que l'initiative de M. Pierre Mauroy en 1981 avait bloqué le processus de réduction de la durée du travail. Il a souligné que le projet de loi intervenait aujourd'hui dans une économie ouverte qui s'apprêtait à adopter une monnaie commune, et que le rapporteur proposait d'inciter à la négociation collective plutôt que d'y contraindre les entreprises.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a reconnu s'être interrogée sur l'opportunité de la loi, mais a admis sa nécessité en comprenant que le patronat n'irait pas spontanément vers une réduction du temps de travail.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a rappelé que l'Union professionnelle artisanale (UPA) et les professions agricoles s'étaient montrées très ouvertes.

M. Serge Franchis a constaté que les moyens financiers consacrés cette année à la réduction du temps de travail étaient modestes et ne répondaient pas au problème du chômage. Il a souhaité savoir si une simulation des effets des propositions du rapporteur était disponible.

M. André Jourdain a rappelé le poids des salaires dans certaines professions, notamment la lunetterie. Il a ajouté que le Gouvernement en avait pris conscience mais qu'il avait retenu un dispositif si complexe que les PME ne pourraient le mettre en œuvre.

M. Guy Fischer a indiqué que, pour la commission, une motion de procédure aurait été concevable et il a regretté la suppression de l'article premier qui vidait le texte de toute substance. Il a indiqué que son groupe dépo-

serait des amendements au projet de loi, notamment sur les heures supplémentaires et sur les modalités d'octroi des aides.

M. Louis Souvet, rapporteur, a rappelé à l'attention de Mme Marie-Madeleine Dieulangard que la majorité sénatoriale n'était pas opposée à légiférer sur le temps de travail et que tous s'accordaient sur la volonté de trouver des solutions au problème du chômage.

Il a rappelé que dans l'économie, il y avait ceux qui apportaient leur travail et ceux qui avaient tout engagé pour concrétiser leurs idées, ce qui expliquait que ces derniers ne puissent accepter de voir leurs efforts mis à mal par une augmentation des coûts du travail. Il a ajouté que les entreprises étaient toutefois d'accord pour aménager le temps de travail.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a rappelé que personne ne considérait la réduction du temps de travail comme la solution unique au problème du chômage, mais que celle-ci constituait l'une des solutions avec l'abaissement des charges, la formation, la flexibilité, etc. Il a contesté qu'une obligation d'abaisser la durée légale du travail à 35 heures dans dix-huit mois puisse être assimilable à une négociation.

Mme Joëlle Dusseau a rappelé le coût prohibitif de la loi " de Robien " et s'est étonnée de ce que la commission se contente de baisser les aides parallèlement à une baisse des exigences en termes de créations d'emplois. Elle a considéré que l'appel à la négociation figurant à l'article 2 ne pouvait être suffisant pour obtenir le résultat escompté. Elle a regretté que la réduction du temps de travail soit systématiquement liée à l'annualisation, car certains secteurs n'étaient nullement demandeurs. Enfin, elle a souhaité des précisions sur le " reprofilage " de la loi " de Robien ".

M. Jean Chérioux a remercié le rapporteur d'avoir bien voulu prendre en considération le secteur associatif. Il a dénoncé le double langage tenu par le Gouvernement

qui impose les 35 heures tout en dissimulant cette obligation sous un dispositif qui se révèle particulièrement complexe. Il a néanmoins reconnu que le patronat ne se montrait pas toujours coopératif en matière sociale.

M. Alain Gournac a déclaré avoir mieux compris les propositions du rapporteur que les explications du ministre la veille. Il a particulièrement apprécié la suppression de la réduction autoritaire du temps de travail, la décentralisation des négociations et l'association de la réduction du temps de travail à la flexibilité.

M. Claude Huriet a constaté que le temps de travail n'avait pas diminué spontanément au cours des dernières années et s'est demandé si la baisse de la durée d'activité au cours de la vie n'en était pas la cause.

M. Louis Souvet, rapporteur, a répondu à M. Serge Franchis qu'il n'avait pu faire de simulation du dispositif proposé, mais qu'il avait fondé ses propositions sur l'expérience de la loi " de Robien ".

En réponse à Mme Joëlle Dusseau, il a rappelé que l'article 2 du projet de loi renvoyait lui aussi à la négociation et a donné des explications sur le mécanisme d'exonération qu'il proposait. Il a enfin souligné que la rédaction de son amendement laissait la porte ouverte à d'autres types de modulation que l'annualisation.

En réponse à M. Claude Huriet, il a indiqué que les Français étaient parmi ceux qui travaillent le moins au cours de leur vie et que la durée de vie active avait diminué de plus de trois ans entre 1981 et 1996.

M. André Jourdain a précisé qu'aucun expert n'avait pu lui dire comment cette situation évoluerait à l'avenir.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a rappelé que l'article 39 de la loi quinquennale avait été voté à l'initiative de la commission des affaires sociales, que l'accord du 31 octobre 1995 sur la réduction du temps de travail n'avait pas donné de résultats tangibles et que la loi " de

Robien ” avait sans doute octroyé des avantages trop importants.

Il a justifié la position du rapporteur par le fait qu'il était illogique de remettre en cause totalement un dispositif qui donnait satisfaction. Il a également évoqué la proposition formulée par M. Michel Rocard et rappelé que le projet de loi se voulait d'incitation et d'orientation, ce qui correspondait tout à fait aux propositions du rapporteur, qui consistaient à inciter à la négociation en proposant des avantages limités dans le temps. Le dispositif étant moins coûteux que la loi “ de Robien ” actuelle, les crédits inscrits au budget seraient suffisants.

Il a également précisé que le dispositif était suffisamment souple pour permettre d'aller en deçà des 35 heures.

Il a justifié la position du rapporteur sur les autres articles du projet de loi par le souci de ne pas casser la négociation en limitant les possibilités de recourir au dispositif actuel.

Enfin, il a rappelé qu'un bilan serait dressé à la fin de 1999, qui permettrait de se déterminer sur la suite à donner à cette incitation. En conclusion, il a rappelé que le dispositif proposé était compatible avec des frontières ouvertes et ne pénalisait pas les entreprises au moment où la crise asiatique venait quelque peu freiner la croissance.

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

Elle a adopté un amendement supprimant l'article premier réduisant à 35 heures la durée légale hebdomadaire du travail effectif des salariés.

A l'article 2 (incitation des partenaires sociaux à négocier la réduction du temps de travail avant la mise en œuvre de la nouvelle durée légale), elle a, par coordination avec la suppression de l'article premier, adopté une nouvelle rédaction pour inviter les partenaires sociaux à négocier des accords d'aménagement - réduction du temps de travail. Cet article a donné lieu à un large débat entre

MM. Jean-Pierre Fourcade, président, Jean Chérioux, Jean Madelain, Mme Joëlle Dusseau, M. Guy Fischer et Mme Dinah Derycke sur l'opportunité d'inclure certains secteurs, et notamment le secteur sanitaire et social, dans le dispositif.

Puis la commission, après intervention de **MM. Louis Souvet, rapporteur, Jean-Pierre Fourcade, président, Serge Franchis, André Jourdain et Mme Dinah Derycke**, a adopté un amendement réécrivant la totalité de l'article 3 afin de réaménager la loi " de Robien " tout en supprimant le dispositif incitatif proposé par le projet de loi.

La commission a ensuite adopté un article additionnel après l'article 3 pour rappeler le principe de la compensation des exonérations de charges sociales, ainsi que l'article 4 (organisation de la réduction du temps de travail sous forme de jours de repos et utilisation du compte épargne-temps) sans modification.

Elle a ensuite adopté un amendement à l'article 4 bis (définition du temps de travail effectif) visant à mieux transposer la directive européenne traitant de ce sujet. Cet article a fait l'objet d'un débat entre **M. Louis Souvet, rapporteur, Mmes Dinah Derycke et Joëlle Dusseau, et MM. André Jourdain et Jean-Pierre Fourcade, président**, sur les incidences possibles de la modification proposée.

Elle a adopté l'article 4 ter (repos compensateur) sans modification.

Elle a adopté un amendement de suppression de l'article 5 (seuil de déclenchement du repos compensateur) afin de laisser aux partenaires sociaux le soin de déterminer eux-mêmes les seuils d'application.

A l'article 6 (modification du régime de l'abattement des cotisations sociales patronales applicables au travail à temps partiel), elle a adopté un amendement supprimant plusieurs dispositions jugées peu propices au développe-

ment de l'emploi. Elle a procédé de même à l'article 7 (limitation des possibilités de recourir au temps partiel).

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 7 bis (bilan du travail à temps partiel dans l'entreprise) et 8 (maintien de l'assiette des cotisations d'assurance vieillesse en cas de passage à temps partiel).

Elle a adopté, à l'article 9 (bilan de la loi remis au Parlement au plus tard le 30 septembre 1999), un amendement réécrivant la totalité de l'article par coordination avec les modifications précédentes.

Enfin, elle a adopté un amendement réécrivant l'article 10 (rapport sur le bilan et les perspectives de la réduction du temps de travail pour les agents de la fonction publique) afin de limiter le dispositif au seul bilan sans envisager pour autant une transposition des 35 heures dans la fonction publique.

La commission a alors **approuvé l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.**

Puis la commission a nommé **M. André Jourdain** rapporteur sur la **proposition de loi n° 278** (1997-1998) de M. Alain Joyandet tendant à **utiliser partiellement les cotisations d'assurance chômage** dues par les employeurs au titre de l'article L. 351-3-1 du code du travail pour recruter des personnes visées par l'article L. 351-1 du code du travail.

Jeudi 26 février 1998 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. - La commission a procédé à **l'examen des amendements** à la **proposition de loi n° 222** (1997-1998), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en première lecture, relative au **renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme** (rapporteur : M. Claude Huriet).

A l'article premier A, elle a donné un avis défavorable à la première partie de l'amendement n° 29 présenté par

le Gouvernement, tendant à prévoir la participation permanente des ministres chargés de la consommation et de l'agriculture au comité national de sécurité sanitaire et un avis favorable à la seconde partie de cet amendement disposant que le président du conseil scientifique de l'Institut de veille sanitaire est membre de ce comité.

A l'article premier ter, elle a donné un avis favorable aux amendements n^{os} 30 présenté par le Gouvernement et 25 de M. François Autain, Mme Marie-Madeleine Dieulangard et les membres du groupe socialiste, sous réserve de précisions rédactionnelles.

A l'article 2, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 44 présenté par MM. Dominique Braye, Gérard Larcher, Jean Bernard, Georges Gruillot, André Dulait, Jean Bizet, Gérard César et Jean-François Le Grand. Tout en partageant l'objectif poursuivi par MM. Dominique Leclerc et Dominique Braye dans leur amendement n° 17, elle a émis un avis défavorable à l'adoption de leur amendement en raison de la nature réglementaire de ses dispositions.

A l'article 4, elle a émis un avis favorable aux amendements n^{os} 26 présenté par M. François Autain, Mme Marie-Madeleine Dieulangard et les membres du groupe socialiste, 45 de MM. Dominique Braye, Gérard Larcher, Jean Bernard, Georges Gruillot, André Dulait, Jean Bizet, Gérard César et Jean-François Le Grand, 27 de M. François Autain, Mme Marie-Madeleine Dieulangard et les membres du groupe socialiste, sous réserve que ces derniers acceptent la transformation de leur amendement en sous-amendement à l'amendement précédent, 46 de MM. Dominique Braye, Gérard Larcher, Jean Bernard, Georges Gruillot, André Dulait, Jean Bizet, Gérard César et Jean-François Le Grand, sous réserve d'une rectification de fond, 47 et 48 des mêmes auteurs et 22 présenté par M. Charles Descours. Elle a proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 49 présenté par MM. Dominique Braye, Gérard

Larcher, Jean Bernard, Georges Gruillot, André Dulait, Jean Bizet, Gérard César et Jean-François Le Grand.

A l'article 5, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 23 présenté par M. Charles Descours. En conséquence, elle a rectifié son amendement n° 7 dont une partie était satisfaite par l'amendement de M. Charles Descours.

A l'article 6, elle a émis un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n° 28 présenté par M. Jean-Paul Emorine et un avis favorable à l'amendement n° 50 présenté par MM. Dominique Braye, Gérard Larcher, Jean Bernard, Georges Gruillot, André Dulait, Jean Bizet, Gérard César et Jean-François Le Grand.

A l'article 8, tout en partageant les préoccupations de l'auteur de l'amendement n° 18, elle a émis un avis défavorable à son adoption en raison du caractère réglementaire de ses dispositions.

Après l'article 8 bis, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 31 du Gouvernement.

A l'article 9, elle a émis un avis favorable aux amendements n°s 32 à 40 présentés par le Gouvernement et un avis défavorable à l'amendement n° 43 présenté par Mme Nicole Borvo, M. Guy Fischer et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 10, elle a émis un avis favorable aux amendements n°s 13, 14, 15 rectifié sous réserve des explications du Gouvernement, et 16 présentés par le Gouvernement. Elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 51 présenté par MM. Dominique Braye, Gérard Larcher, Jean Bernard, Georges Gruillot, André Dulait, Jean Bizet, Gérard César et Jean-François Le Grand sous réserve d'une rectification tendant à insérer en son sein les dispositions de l'amendement n° 52 présenté par M. Dominique Braye.

A l'article 11 bis, la commission a rectifié son amendement n° 12. Elle a en conséquence émis un avis défavo-

nable à l'adoption des amendements n^{os} 19 à 21 présentés par M. Nicolas About.

A l'article 11 quater, elle a préféré s'en remettre à la sagesse du Sénat lors de la discussion des amendements n^{os} 53 à 56 présentés par MM. Dominique Braye, Gérard Larcher, Jean Bernard, Georges Gruillot, André Dulait, Jean Bizet, Gérard César et Jean-François Le Grand.

A l'article 12, elle a émis un avis favorable à l'adoption des amendements n^{os} 41 et 42 présentés par le Gouvernement.

Enfin, à l'article 12 quater, elle a émis un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n^o 24 présenté par M. Alain Gournac.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Judi 26 février 1998 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Paul Girod**, représentant l'assemblée des présidents de conseils généraux, sur la réforme de la taxe professionnelle.

M. Paul Girod a tout d'abord souligné que la taxe professionnelle, imposition locale assise sur l'activité économique, était légitime et que le discours tendant à dénoncer la spécificité française de cet impôt était très largement erroné au regard des exemples étrangers, notamment allemand et britannique.

M. Paul Girod a rappelé que cette imposition comportait d'importants inconvénients au regard de l'investissement et de l'emploi, mais que la plupart des projets de réforme de son assiette, immobilisations et salaires, se heurtaient aux difficultés de localisation des bases de cet impôt.

S'agissant des taux, il a précisé que les 170 milliards de francs de produit voté pour la taxe professionnelle relevaient aux deux tiers de l'échelon municipal et pour un tiers des échelons départemental et régional.

A cet égard, il a indiqué que la taxe professionnelle souffrait, de ce fait, des mêmes difficultés que celles qui avaient conduit à la suppression progressive de la taxe locale sur la consommation, en raison de la délocalisation de la base taxable. A cette occasion, **M. Paul Girod** a souligné son désaccord avec l'idée d'un remplacement de la taxe professionnelle par des points supplémentaires de TVA, dont le produit serait ensuite réparti par l'Etat entre les collectivités locales.

Abordant ensuite les mécanismes de péréquation, **M. Paul Girod** s'est tout d'abord inscrit en faux contre les critiques, souvent formulées par le ministère des finances, à l'encontre des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Il a souligné que ces fonds constituaient un véritable instrument de péréquation et que le «saupoudrage», souvent évoqué à leur sujet, n'était pas avéré et qu'en réalité leurs ressources permettaient une concentration importante de moyens sur les communes centres et les villes importantes.

S'agissant de la péréquation nationale, il a relevé que la multiplication des mécanismes d'allégement de la taxe professionnelle avait conduit l'Etat à prendre à sa charge un tiers du poids de cette taxe. Il a souligné que l'institution d'une cotisation minimum de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée constituait une solution intéressante, mais «un peu timide».

M. Paul Girod a dénoncé l'existence de comportements d'«optimisation fiscale» de certaines entreprises par rapport à la taxe professionnelle, mentionnant l'existence de groupes industriels au sein desquels des entreprises avaient pour seul client et seul fournisseur le groupe auquel elles sont rattachées et qui, de ce fait, ne dégageaient pas de valeur ajoutée. Par application des mécanismes de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, ces entreprises n'acquittaient donc qu'une très faible cotisation de taxe professionnelle.

S'agissant des perspectives de réforme de cet impôt, **M. Paul Girod** a tout d'abord rappelé que la perception de cette taxe, au niveau municipal, se révélait trop localisée et qu'il serait peut être souhaitable de transférer cette perception à un échelon plus élevé, ce dernier restituant aux échelons inférieurs le produit auquel ils peuvent prétendre. Il a cependant souligné que cette solution comportait l'important inconvénient de déboucher sur une «spécialisation» de l'impôt entre les différents niveaux de collectivités locales.

Il a ensuite évoqué la perspective d'un renforcement des mécanismes de péréquation départementaux, en suggérant que les ressources des FDPTP ne se limitent plus à celles qui proviennent des seuls établissements exceptionnels. Sur ce point, il a proposé que soit retenu un critère plus général de référence à la richesse fiscale globale de la collectivité.

S'agissant des formes de mutualisation de la taxe professionnelle au sein de structures intercommunales, telle que la taxe professionnelle de zone ou d'agglomération, il a souligné que celles-ci pouvaient atténuer les difficultés liées à la disparité de richesse d'une commune à l'autre, mais qu'elles étaient loin de pouvoir résoudre la totalité de ce problème, précisant même que la démarche intercommunale pouvait, dans certains cas, être un moyen de se soustraire à la solidarité financière entre les collectivités locales.

M. Jean Philippe Lachenaud a tout d'abord souhaité savoir si l'association des présidents de conseils généraux (APCG) avait pris une position officielle au regard du futur projet de loi sur l'intercommunalité et si cette association avait été consultée par le Gouvernement dans le cadre de sa réflexion sur la réforme de la taxe professionnelle. Il a ensuite souligné l'importance pour les départements d'adopter une attitude constructive par rapport au développement de l'intercommunalité.

M. Paul Girod a indiqué que l'APCG ne disposait d'aucune information particulière sur le calendrier d'une éventuelle réforme de l'intercommunalité et qu'elle n'avait pas été associée en amont par le Gouvernement à une réflexion sur la taxe professionnelle. Il a néanmoins indiqué que, dans une telle perspective, il lui semblait souhaitable de revenir sur les modalités actuelles de prise en compte de la valeur des immobilisations en y intégrant la notion d'amortissement. Au sujet de l'intercommunalité, il a souligné qu'il s'agissait d'un phénomène positif, mais que celui-ci ne constituait pas une réponse à l'ensemble des difficultés relatives à la taxe professionnelle.

M. Michel Sergent, après avoir évoqué l'impossibilité d'une suppression de cet impôt et la nécessité de son adaptation, a indiqué qu'il lui semblait souhaitable de favoriser le développement de la péréquation volontaire et intercommunale plutôt qu'une péréquation nationale. Il a précisé, par ailleurs, que la part de la valeur ajoutée acquittée par les différents secteurs d'activité était très inégale, celle-ci étant très forte pour les secteurs de l'industrie et des biens intermédiaires tandis qu'elle restait extrêmement faible pour les secteurs de la banque et de l'assurance.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé qu'il fallait tenir compte dans ce domaine de l'existence de la taxe sur les salaires qui représente près de 40 milliards de francs de recettes pour l'Etat.

M. Philippe Adnot a, pour sa part, souhaité qu'une analyse précise des formules «d'optimisation fiscale» par rapport à la taxe professionnelle soit effectuée. Il s'est dit par ailleurs très réservé sur une éventuelle spécialisation de l'impôt, rappelant qu'il était nécessaire de maintenir une responsabilité des différents contribuables locaux. Il a par ailleurs souligné que les FDPTP constituaient un intéressant outil en faveur de l'aménagement du territoire et qu'ils ne débouchaient pas nécessairement sur un «sauvage» des ressources. Il a indiqué que ce serait un «mauvais procès» d'opposer les départements aux structures intercommunales, tout en soulignant que ces dernières ne constituaient pas une solution parfaitement adaptée à la péréquation des ressources de taxe professionnelle et qu'en outre elles pouvaient favoriser une croissance des prélèvements obligatoires.

M. Paul Girod a relevé pour sa part que la péréquation ne constituait pas l'objectif premier de l'intercommunalité et que celle-ci pouvait même déboucher sur un détournement par rapport aux objectifs de solidarité financière entre les collectivités locales. Il s'est cependant déclaré favorable au développement de «l'intercommunalité de projet», ainsi qu'aux formules de taxe professionnelle unique.

M. Jacques-Richard Delong a, pour sa part, exprimé son doute sur la pertinence d'un développement intercommunal tenant lieu de réponse à tous les problèmes posés par la taxe professionnelle.

M. Michel Charasse a ensuite insisté sur le fait que la demande de réforme de la taxe professionnelle provenait, en réalité, beaucoup plus de l'Etat et des entreprises que des collectivités locales elles-mêmes. Il a rappelé qu'une réforme trop extrême de la taxe professionnelle se heurterait, très certainement, au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, posé par l'article 72 de la Constitution. A cet égard, il a même considéré que la loi attribuant «les quatre vieilles» taxes locales aux collectivités locales pouvait être incluse dans le bloc de constitutionnalité.

Soulignant que, dans ces conditions, il serait nécessaire de trouver un impôt aussi productif que la taxe professionnelle et qui soit aisément localisable, il a conclu qu'une réforme globale de la taxe professionnelle semblait impossible et que seules des adaptations marginales pouvaient être envisagées sérieusement.

Il a, par ailleurs, souhaité que l'Etat fasse le point sur la politique des allègements de taxe professionnelle, indiquant que les collectivités locales pourraient être responsabilisées dans ce domaine en prenant en charge une partie du coût de ces allègements. Il s'est ensuite interrogé sur la pertinence du cumul entre les deux mécanismes principaux d'allègement de la taxe professionnelle que sont, d'une part, l'allègement des bases de 16 % et, d'autre part, le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. Il a aussi souligné que le gel des bases prises en compte pour les compensations résultant de l'allègement de 16 % au 1^{er} janvier 1987 conduisait l'Etat à verser des compensations à des communes qui ne possédaient plus de bases taxables.

S'agissant de l'assiette de la taxe professionnelle, il s'est demandé dans quelle mesure cette imposition pour-

rait rester sans lien avec la notion de chiffre d'affaires. Il a enfin suggéré qu'en matière de péréquation un écrêtement de la seule augmentation des bases des taxes locales soit institué lorsque cette augmentation excédait, dans une certaine proportion, la moyenne nationale de croissance des bases de taxe professionnelle.

Puis la commission a procédé à la **nomination de M. Jacques Chaumont** comme **rapporteur** du **projet de loi n° 233** (1997-1998) autorisant l'approbation de la **convention** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de **Russie** en vue d'éviter les **doubles impositions** et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole).

Elle a ensuite désigné **Mme Marie-Claude Beaudeau** comme **rapporteur** de la **proposition de loi n° 154** (1997-1998), présentée par M. Pierre Lefebvre et plusieurs de ses collègues, tendant à assurer le **remboursement** de la **TVA** payée par le personnel des **Houillères nationales** pour le **combustible** qui lui est attribué.

Puis, elle a nommé **M. Emmanuel Hamel**, **rapporteur** de la **proposition de loi n° 239** (1997-1998), présentée par M. Edouard Lejeune, visant à exonérer de la **taxe d'habitation** les **chômeurs** de longue durée non imposables.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LEGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU REGLEMENT
ET D'ADMINISTRATION GENERALE**

Mercredi 25 février 1998 - Présidence de M. Jacques Larché, président, et de M. Pierre Fauchon, vice-président. La commission a tout d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs** :

- **M. Charles Jolibois** pour le **projet de loi n° 383** (AN 11e législature) portant transposition dans le **code de la propriété intellectuelle** de la **directive 96/9/CE** du Parlement européen et du Conseil, en date du 11 mars 1996, concernant la **protection juridique des bases de données** ;

- **M. Paul Masson** pour le **projet de loi n° 621** (AN 11e législature) portant création d'un **conseil supérieur de la déontologie de la sécurité** ;

- **M. Lucien Lanier** pour le **projet de loi n° 302** (1997-1998) portant diverses mesures relatives à la **sécurité routière**.

La commission a ensuite décidé de se **saisir pour avis** et a nommé **M. Jean-Paul Amoudry** comme **rapporteur pour avis** sur le **projet de loi n° 297** (1997-1998) instituant une **commission du secret de la défense nationale**.

Puis la commission a procédé à l'examen des **amendements** sur le **projet de loi n° 287** (1997-1998) relatif à la **nationalité** (rapporteur : M. Christian Bonnet).

La commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 2 présenté par Mme Joëlle Dusseau, MM. Jean-Michel Baylet et Yvon Collin, tendant à permettre aux parents étrangers d'un enfant né en France de réclamer la nationalité française pour cet enfant dès sa naissance,

sous réserve qu'ils aient leur résidence habituelle en France depuis cinq ans, et à étendre dans cette éventualité l'acquisition de la nationalité française à ses frères et sœurs plus jeunes également nés en France.

M. Christian Bonnet, rapporteur, a rappelé que la commission avait proposé le rejet en nouvelle lecture du projet de loi relatif à la nationalité, par l'adoption d'une question préalable, les philosophies sur lesquelles reposaient les travaux des deux assemblées sur ce texte lui étant apparues inconciliables.

La commission a ensuite procédé, sur le **rapport de M. Jean-Jacques Hiest**, à l'**examen** en troisième lecture du **projet de loi n° 241** (1997-1998) portant réforme de la **réglementation comptable** et adaptation du régime de la **publicité foncière**.

Après avoir observé que le projet de loi était en cours d'examen devant le Parlement depuis près d'un an et demi et revenait donc au Sénat pour une troisième lecture, **M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur**, a brièvement rappelé l'économie du texte comportant deux volets distincts, l'un relatif à la normalisation comptable, l'autre procédant à des aménagements du régime de la publicité foncière.

Il a indiqué que seuls trois articles restaient encore en navette.

Il a précisé qu'à l'article 19, l'Assemblée nationale avait, en deuxième lecture, différé au 1er juillet 1998 la date butoir d'entrée en vigueur des dispositions relatives au régime de la publicité foncière initialement fixée au 1er janvier 1998, seul l'article 18 bis concernant les trois départements de l'Alsace-Moselle restant d'application immédiate.

Après avoir observé que l'Assemblée nationale, à l'article 2, avait complété la composition du Comité de la réglementation comptable (CRC) par l'adjonction d'un membre de la Cour des Comptes et de deux représentants des organisations syndicales de salariés, ces organisations étant d'ores et déjà représentées au Conseil national de la

comptabilité et au Comité de la réglementation bancaire et financière, ce qui portait à quinze membres l'effectif du CRC, **M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur**, a indiqué que l'article 6, instaurant un régime comptable dérogatoire et transitoire au bénéfice de certaines sociétés, avait également fait l'objet d'une modification aboutissant à un dispositif s'harmonisant avec la position défendue par le Sénat lors des deux premières lectures.

Il a rappelé que l'Assemblée nationale avait étendu le bénéfice de ce régime dérogatoire, tendant à dispenser les sociétés éligibles d'établir un double jeu de comptes consolidés, à l'ensemble des sociétés cotées au sens de la loi du 2 juillet 1996 sur la modernisation des activités financières et qu'elle avait limité à la date du 31 décembre 2002 la possibilité, pour ces sociétés, de se référer, pour l'établissement de leurs comptes consolidés, aux règles comptables internationalement reconnues adoptées par un règlement du CRC en l'absence de règles comptables internationales adoptées selon la même procédure.

Après que **M. Jacques Larché, président**, eut observé que la position de l'Assemblée nationale avait en définitive rejoint celle du Sénat et que **M. Maurice Ulrich** eut souligné une disparité terminologique à l'article 2 utilisant successivement les verbes " désigner " et " nommer ", la commission, sur la suggestion de son rapporteur, a **approuvé conforme le projet de loi portant réforme de la réglementation comptable et adaptation du régime de la publicité foncière**.

La commission a ensuite procédé, sur le **rapport de M. Jean-Jacques Hyst**, en remplacement de M. Daniel Hoeffel, à l'**examen** de deux **amendements** du Gouvernement ainsi qu'un sous-amendement de MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Robert Badinter et les autres membres du groupe socialiste sur la **proposition de loi n° 151** (1996-1997) de M. Nicolas About, tendant à modifier les dispositions du code civil relatives à la **prestation compensatoire en cas de divorce** et la **proposition de loi n° 400** (1996-1997) de M. Robert Pagès et plu-

sieurs de ses collègues, relative à l'**attribution de la prestation compensatoire en cas de divorce**.

A l'article premier, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 7 rectifié du Gouvernement tendant à permettre la révision de la prestation compensatoire en cas de changement imprévu et important dans les ressources ou les besoins des parties.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est opposé à l'inscription dans la loi du terme " imprévu ". Il a observé que cet amendement avait pour objectif de limiter les contentieux, mais qu'il posait de sérieuses difficultés. Il a observé que si l'arrivée à la retraite d'un débiteur était un élément qui pouvait être prévu, le montant de cette retraite était en revanche très difficile à prévoir.

M. Patrice Gélard a remarqué que, dans bien des cas, les juges ne faisaient aucune prévision pour l'avenir et ne tenaient compte que de la situation au moment du divorce.

M. Robert Badinter a fait valoir que l'appréciation de l'imprévisibilité risquait d'être extrêmement subjective. Il a estimé qu'il fallait tenir compte avant tout des modifications objectives de la situation des parties.

M. Charles Jolibois a souligné qu'une ouverture trop large des possibilités de révision de la prestation compensatoire conduirait à transformer celle-ci en une pension alimentaire et multiplierait les contentieux.

M. Jacques Larché, président, a rappelé qu'en 1975, la stabilité de la société était beaucoup plus grande qu'aujourd'hui et que le contexte avait profondément changé.

M. Robert Badinter a souligné qu'en 1975, l'inflation atteignait des niveaux très élevés, de sorte que les recours en matière de pension alimentaire étaient extrêmement nombreux. Il a fait valoir que ce phénomène avait joué un rôle important dans la création d'une prestation compensatoire très difficilement révisable.

M. Pierre Fauchon a observé que le terme “ imprévu ” était différent du terme “ imprévisible ” et entraînerait des difficultés d'interprétation.

La commission a ensuite donné un avis favorable à l'amendement n° 10 rectifié présenté par le Gouvernement, tendant à insérer un article additionnel après l'article premier pour prévoir que le juge pourrait ordonner l'abandon de biens en nature, non plus seulement pour l'usufruit, mais également en propriété, pour l'usage ou l'habitation.

La commission a ensuite examiné un sous-amendement n° 16 à l'amendement n° 13 du Gouvernement, présenté par MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à prévoir que la prestation compensatoire reste due à la mort du débiteur, mais que les héritiers peuvent en demander la révision dans les conditions prévues à l'article 273.

M. Jacques Larché, président, a rappelé que la commission, lors de sa réunion du 8 octobre 1997, avait décidé de maintenir le principe de la transmission de la prestation compensatoire aux héritiers.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a souhaité que ce principe soit conservé, mais que la proposition de loi précise explicitement que les héritiers pourront obtenir la révision ou la suppression de la prestation dans les mêmes conditions que le débiteur lui-même.

M. Pierre Fauchon a indiqué qu'il était favorable au maintien de la transmission de la prestation aux héritiers, conforme au droit commun, mais que cette question était très difficile à trancher.

M. Jean-Claude Peyronnet s'est déclaré opposé à la transmission de la prestation compensatoire aux héritiers. Il a estimé que cette transmission créait des situations difficiles et injustes.

M. Jacques Larché, président, a remarqué que le versement en capital d'une prestation compensatoire venait diminuer le capital du débiteur et donc de ses héritiers. Il a souligné que, dans le cas du versement d'une rente, les héritiers pourraient au moins demander la révision de la prestation compensatoire.

La commission a alors décidé, sur proposition du rapporteur, de modifier ses conclusions afin d'insérer un article additionnel après l'article 2, tendant à prévoir explicitement la possibilité pour les héritiers du débiteur de demander la révision de la prestation compensatoire dans les conditions prévues à l'article 273 du code civil.

La commission a ensuite examiné, sur le **rapport de M. Michel Dreyfus-Schmidt**, la **proposition de loi n° 13 (1997-1998)** présentée par celui-ci et les membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à compléter l'**article L. 30 du code électoral** relatif à l'**inscription sur les listes électorales en dehors des périodes de révision**.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur, a précisé que le fait pour un électeur de se maintenir sur la liste électorale d'une commune alors qu'il ne remplit plus les conditions requises n'entraînait aucune sanction et qu'aucune radiation ne pouvait être effectuée sans une information de l'intéressé.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur, a néanmoins constaté que dans les cas où la personne radiée était prévenue après le 31 décembre, date de clôture des inscriptions, elle ne pouvait pas s'inscrire dans une autre commune. Il a souligné que si l'information lui en était faite dans les derniers jours du mois de décembre, il serait difficile à l'électeur, sur un plan pratique, de s'inscrire effectivement sur une autre liste dans les délais requis.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur, a donc proposé à la commission qu'un électeur ayant reçu notification de sa radiation après le 10 décembre puisse s'inscrire sur la liste électorale d'une autre commune, après

l'expiration des délais de recours contre les décisions de la commission administrative ou, le cas échéant, après la décision du tribunal d'instance, soit, dans la plupart des cas, à partir des premiers jours du mois de février.

En réponse à **M. Daniel Hoeffel, M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur**, a indiqué qu'il n'existait pas de statistiques concernant le nombre de personnes susceptibles de bénéficier des dispositions proposées.

M. Jacques Larché, président, a interrogé le rapporteur sur les raisons pour lesquelles la limitation à quinze jours du délai d'inscription des personnes concernées, figurant dans la proposition de loi initiale, n'avait pas été maintenue dans le texte qu'il proposait à la commission.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur, a répondu que rien ne s'opposerait, techniquement, à ce que les personnes concernées s'inscrivent avant le mois de mars, ce qui leur permettrait de participer sans aucune difficulté aux scrutins qui seraient éventuellement organisés dans les premiers jours de ce mois. Il a ajouté que les possibilités d'inscription sur la liste électorale en dehors des périodes de révision, prévues par l'article L. 30 en vigueur du code électoral, n'étaient pas davantage enfermées dans un délai précis et pouvaient s'effectuer tout au long de l'année.

M. Robert Badinter a suggéré que le dispositif proposé par le rapporteur s'applique aux personnes ayant reçu notification de leur radiation après le 1er décembre.

La commission a **adopté la proposition de loi ainsi rédigée.**

Puis, sur le **rapport de M. Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a procédé à l'**examen de la proposition de loi n° 55 (1997-1998)** présentée par celui-ci et les membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à préciser le mode de calcul de la **durée maximale de détention provisoire** autorisée par le code de procédure pénale.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur, a indiqué que ce texte visait à revenir sur la jurisprudence selon laquelle l'inobservation volontaire des obligations du contrôle judiciaire permet de décerner mandat de dépôt quelles que soient la durée de la peine d'emprisonnement encourue et celle de la détention provisoire antérieurement subie. Il a souligné que, selon cette jurisprudence, une personne qui serait restée en détention provisoire pour une durée correspondant au maximum autorisé par la loi (six mois, un an ou deux ans selon les cas) pourrait, nonobstant les limites fixées par le législateur, être de nouveau incarcérée.

Il a fait observer que la proposition de loi précisait donc que lorsque, dans une même affaire, la personne mise en examen faisait l'objet de plusieurs ordonnances de placement en détention provisoire, la durée cumulée des détentions ne pourrait excéder le maximum fixé par le code de procédure pénale.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur, a fait valoir que ce dispositif présenterait le double avantage d'accélérer les instructions et de raccourcir ipso facto la durée moyenne de détention provisoire en incitant le juge d'instruction à recourir au plus tôt au contrôle judiciaire afin de conserver la faculté d'incarcérer la personne mise en examen en cas d'inobservation de cette mesure.

Il a indiqué que, l'article 141-2 du code de procédure pénale ne prévoyant aucune limitation de durée de la détention provisoire lorsque celle-ci est ordonnée en raison de la méconnaissance du contrôle judiciaire, certains juristes en déduisaient que la personne mise en examen pouvait dans ce cas être réincarcérée sans butoir.

Il a proposé à la commission d'adopter cette proposition de loi en étendant son dispositif aux durées spécifiques fixées par l'ordonnance du 2 février 1945 pour la détention provisoire d'un mineur.

M. Charles Jolibois a constaté que la proposition de loi prévoyait des durées cumulées dont le maximum variait selon les hypothèses.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur, a justifié ces différences de durée par le fait que le code de procédure pénale prévoyait d'ores et déjà des maxima variables selon les hypothèses. Il a souligné que la proposition de loi n'apportait aucune modification sur ces maxima, se limitant à préciser le mode de calcul de la durée autorisée par ledit code.

M. Robert Badinter a approuvé ce dispositif, soulignant qu'il avait pour seul objet d'éviter que, dans une même affaire, la succession de placements en détention provisoire ne conduise à dépasser le maximum fixé par le législateur.

M. Pierre Fauchon, président, ayant évoqué l'hypothèse de la découverte de faits nouveaux au cours de l'information, **M. Robert Badinter** lui a fait observer que, le juge d'instruction étant saisi *in rem*, la notion d'affaire s'appliquait aux seuls faits qui avaient justifié sa saisine.

M. Jean-Marie Girault a indiqué qu'une proposition de loi avait été déposée à l'Assemblée nationale afin d'interdire la détention provisoire lorsque la peine encourue n'excéderait pas cinq ans d'emprisonnement.

M. Maurice Ulrich a rappelé que le Gouvernement déposerait prochainement un projet de réforme d'ensemble de la procédure pénale. S'interrogeant sur l'opportunité d'examiner isolément le dispositif proposé et estimant que le mode de calcul de la durée maximale de détention provisoire pourrait être débattu lors de la discussion de ce projet, il a fait part de son abstention sur la proposition de loi. **MM. Patrice Gélard** et **Charles Jolibois** ont partagé ce point de vue.

Puis la commission a **adopté la proposition de loi dans la rédaction proposée par son rapporteur.**

COMMISSION D'ENQUETE SUR LA POLITIQUE ENERGETIQUE DE LA FRANCE

Mardi 24 février 1998 - Présidence de Jacques Valade, président. - La commission d'enquête a procédé à l'audition de **M. Pierre Daurès, directeur général d'Electricité de France.**

M. Pierre Daurès a tout d'abord estimé que, même si l'état d'esprit international était hostile à tout ce qui ressemble à de la planification à long terme, la nécessité d'une politique énergétique était à ses yeux plus que d'actualité. Il a souligné que l'histoire de notre pays montrait que ce dernier avait toujours allié politique énergétique et stratégie industrielle, en faisant de l'industrie de l'énergie l'un des fers de lance de l'action publique. L'indépendance énergétique reste, a-t-il estimé, l'expression de la souveraineté nationale et de la sécurité économique en même temps que le moyen essentiel de la compétitivité. Il a rappelé que l'électricité avait joué un rôle fondamental dans la réduction de la fragilité de l'approvisionnement de la France en énergie primaire et dans l'allègement des charges pesant sur sa balance commerciale, ainsi que dans la constitution d'un appareil industriel unique au monde par sa cohérence et son efficacité, EDF étant devenu un acteur industriel reconnu à l'échelle mondiale.

M. Pierre Daurès a ensuite brièvement rappelé le contexte mondial de notre politique énergétique. Il a mis en exergue le fait que, selon toutes les prévisions mondiales, la planète aurait besoin de l'énergie nucléaire pour satisfaire ses besoins dès le premier quart du XXI^e siècle. Il a relevé, à cet égard, que le Conseil mondial de l'énergie avait, en 1995, retenu comme scénario de référence un quasi-doublement de la capacité mondiale de la production d'électricité d'origine nucléaire entre 1990 et 2020. Il a ensuite rappelé que l'effet de serre nécessiterait le recours

à des énergies n'émettant pas de CO₂. Il en a conclu que, tant les contraintes de rareté que les contraintes environnementales, entraîneraient une hausse du prix des énergies concurrentes et conforteraient l'avantage du nucléaire, sachant que les économies développées devraient être les premières à revenir à ce type d'énergie.

Il a relevé que ces perspectives justifiaient la politique française menée par le passé et incitaient à poursuivre un double effort consistant à :

- effectuer des choix pertinents sur le long terme et pas seulement au gré des signes du marché ;
- se donner les conditions du succès dans un monde moins régulé et plus compétitif.

Après avoir rappelé les conditions du succès de la politique énergétique de la France, **M. Pierre Daurès** a évoqué la nécessité désormais pour EDF de s'adapter à un environnement nouveau marqué par une concurrence exacerbée, la concentration et l'internationalisation des électriciens, la nécessité de satisfaire les exigences croissantes, complexes et diversifiées des clients, une régulation moins nationale et plus européenne, moins institutionnelle et tenant davantage compte du droit de la concurrence, et la volonté des citoyens de disposer d'un environnement durablement sauvegardé.

M. Pierre Daurès a indiqué que, pour se préparer à ce changement, EDF avait fait l'apprentissage de la concurrence et acquis une forte expérience sur la scène internationale, celle-ci s'avérant indispensable face à un marché historique désormais peu dynamique. Il a souligné, à cet égard, que l'entreprise ne pourrait remplir avec succès ses fonctions d'intérêt général si elle n'était pas en même temps une entreprise industrielle performante sur le marché international et compétitive dans ses offres nationales.

Evocant ensuite les choix énergétiques, **M. Pierre Daurès** a rappelé les préférences d'EDF pour la production d'énergie d'origine nucléaire en raison de ses atouts

qui ont été constamment vérifiés depuis de nombreuses années dans un marché en voie d'ouverture, le nucléaire assurant pour une très large part la compétitivité de l'offre de prix d'EDF et respectant sur le long terme la nécessité de sauvegarder l'environnement. Au-delà des performances industrielles de l'entreprise publique, notamment liées au caractère favorable de l'exploitation du parc nucléaire, il a mis en exergue les conséquences positives de la politique électronucléaire menée par la France (diminution des prix de vente de l'électricité, doublement en 20 ans du taux d'indépendance énergétique, émissions de CO2 deux fois moindres que celles qu'aurait entraîné une solution entièrement thermique).

C'est dans ce contexte, a-t-il souligné, qu'EDF a une " propension très forte à renouveler son parc nucléaire par du nucléaire ". Ce choix permet, en effet, de maintenir un approvisionnement énergétique sûr, économique, robuste pour le pays, d'avoir des prix de l'électricité compétitifs, et de limiter les émissions de CO2 dans une période où cela devient vital. Il a cependant constaté qu'un tel renouvellement du parc supposait que deux conditions soient satisfaites. La première consiste à convaincre l'opinion publique de la sagesse de cette décision et, pour ce faire, à la rassurer sur deux inquiétudes :

- le devenir des déchets, ce qui implique une prise de décision concernant la stratégie de fermeture du cycle du combustible nucléaire et donc que le Parlement ait pu prendre position sur ce point au plus tard en 2006 ;

- la sûreté des installations, qui suppose que le public ait été rassuré sur la qualité de l'exploitation du parc français. A cet égard, il a souhaité que chacun puisse prendre conscience de la relativité des risques en les comparant à l'exposition naturelle et à d'autres risques existants et que la crédibilité des agences publiques auprès de l'opinion soit restaurée.

Evoquant la seconde condition à satisfaire, **M. Pierre Daurès** a ainsi jugé nécessaire que l'on dispose d'un

modèle de réacteur sûr, compétitif et prêt à être construit en série. Il a affirmé que ce modèle serait le REP 2000, construit autour du réacteur franco-allemand. Il a souligné la nécessité que ce dernier soit en état de " surcompétitivité " par rapport aux moyens techniques modernes et permette donc de dégager une marge réelle. Il a également estimé que ce réacteur devrait faire preuve d'une robustesse accrue aux accidents et aux agressions, permettre une gestion optimale du cycle du combustible et être susceptible d'être déployé sur une grande échelle dans le monde, afin de bénéficier des effets de série et de capitaliser les expériences tant d'exploitation que de gestion des combustibles. Se félicitant de l'état d'avancement des travaux en cours avec les constructeurs et les partenaires allemands, il a affirmé que des résultats satisfaisants seraient rapidement obtenus.

M. Pierre Daurès a ensuite souligné la nécessité pour EDF de disposer d'autres sources énergétiques que le nucléaire pour bénéficier d'un parc de production d'électricité efficace. C'est ainsi que l'entreprise publique travaille à la mise au point de centrales à charbon propre pour la semi-base et pour la pointe et, à l'étranger, sur des centrales à cycles combinés à gaz.

M. Pierre Daurès a, par ailleurs, reconnu la possible compétitivité de moyens décentralisés de production, et leur développement favorisé lorsqu'il est pertinent : la cogénération, par exemple, ainsi que les énergies renouvelables doivent concourir à la couverture des besoins nationaux.

Il a enfin estimé que la maîtrise de la demande d'énergie devait rester un axe majeur de la politique énergétique française dans un contexte de nécessaire respect de l'environnement, dans le but non pas de rationner l'énergie mais de mieux la gérer. A cet égard, **M. Pierre Daurès** a indiqué que la progression de l'électricité, utilisée en remplacement d'énergies fossiles, participait à l'amélioration de l'efficacité énergétique. Il a également souligné qu'EDF avait intégré des actions de maîtrise de la demande

d'énergie dans sa démarche commerciale, en promouvant des usages de plus en plus performants ou en rénovant des installations qui l'étaient peu.

M. Pierre Daurès a conclu son exposé par cinq affirmations :

- une politique énergétique est toujours nécessaire à la France ;

- elle doit se fonder sur une diversification des ressources, le nucléaire restant cependant primordial tant au plan économique qu'environnemental ;

- le vecteur électrique est essentiel et il est un instrument privilégié de la politique énergétique française ;

- EDF doit être un grand opérateur industriel à l'échelle mondiale en même tant que l'opérateur majeur du service public en France ;

- la réglementation seule ne sachant préserver la place d'opérateur industriel d'EDF, la compétitivité et la réactivité de l'entreprise publique s'avèrent essentielles.

Répondant à **M. Henri Revol, rapporteur**, qui l'interrogeait sur le désengagement d'EDF à l'égard de ses partenaires européens dans NERSA, à la suite de la décision du Gouvernement de fermer Superphénix, **M. Pierre Daurès** a apporté les précisions suivantes :

16,5 milliards de francs devront être déboursés afin, d'une part, de finir de rembourser les emprunts (4,1 milliards de francs) et de payer le retraitement des cœurs (2,7 milliards) et, d'autre part, de faire face aux dépenses de déconstruction de Superphénix (3,7 milliards au titre de la post-exploitation et 5,8 milliards pour assurer la démolition).

Il aurait fallu faire face à ces dépenses dans tous les cas, mais l'arrêt anticipé du réacteur imposera leur règlement plus tôt que prévu et nous privera des résultats des recherches programmées. Sous cette réserve, cet arrêt sera neutre au plan financier, dans la mesure où les frais d'exploitation -élevés car couvrant les coûts de recherche

associés- auraient été couverts par les ventes de l'électricité produite par le réacteur.

EDF devra prendre en charge 13 milliards de francs sur les 16,5 milliards et a réalisé, en 1997 et 1998, les provisions nécessaires pour y faire face.

M. Henri Revol, rapporteur, a ensuite demandé des précisions sur les modes de collaboration d'EDF au réacteur Phénix et ses perspectives d'évolution.

M. Pierre Daurès a rappelé que l'élimination des actinides nécessitait des flux de neutrons rapides. Il a affirmé que des aiguilles d'actinides pouvaient être introduites dans le réacteur Phénix et que les modèles qui résulteraient des recherches donneraient " une bonne idée de la transmutation ". Il a cependant souligné que Phénix ne permettrait pas d'obtenir de preuves expérimentales de l'intérêt de la filière à neutrons rapides pour procéder à la fois à l'élimination des actinides et à la production d'électricité, alors que Superphénix aurait permis de donner la géométrie réelle d'un réacteur industriel susceptible d'obtenir de tels résultats.

Il a souligné que les résultats des recherches susceptibles d'être obtenus grâce à Phénix seraient toutefois suffisantes pour tester les capacités d'élimination et de transmutation des actinides dans le cadre de la loi de 1991.

M. Pierre Daurès a indiqué que le partenariat d'EDF dans Phénix s'élevait à 20 % et a qualifié d'exemplaire la collaboration entre EDF et le Commissariat à l'énergie atomique (CEA).

M. Henri Revol, rapporteur, a comparé le choix du Japon d'expérimenter un nouveau type de réacteur à chaque lancement d'une série de centrales et celui de la France de bénéficier d'un effet de série ; il s'est interrogé sur l'avenir de cette stratégie.

En réponse, **M. Pierre Daurès** a précisé que les Japonais avaient décidé de transposer le modèle américain, de façon cependant plus ciblée, la diversité du parc

étant limitée dans la mesure où les deux grandes familles de réacteurs (BWR et PWR) étaient centrées autour d'un constructeur américain. Il a fait valoir que la France avait elle-même modifié ses centrales par paliers successifs.

Il a ensuite insisté sur le fait que le nucléaire devait être véritablement " surcompétitif " par rapport aux centrales au gaz qui demandent un investissement moindre. Une marge de compétitivité est donc nécessaire pour que des investisseurs acceptent un temps de retour plus long.

Dans ce contexte, **M. Pierre Daurès** a fait valoir tout l'intérêt de l'effet de série pour les matériels et de l'effet d'acquisition des connaissances pour la sûreté, et donc, le choix d'un modèle standard assorti de petites variations, ce qui n'empêchait pas le recours à des fournisseurs variés pour la production. Evoquant l'exemple américain, il a montré que la tendance était à la concentration des industriels et à la standardisation des modèles.

Répondant ensuite à **M. Henri Revol, rapporteur**, qui l'interrogeait sur l'intérêt du programme Eole 2005, **M. Pierre Daurès** a souligné que l'intérêt des énergies renouvelables tenait au fait qu'elles ne nécessitaient pas de réseau. Il a jugé que le développement de ce type d'énergie décentralisée et renouvelable devrait être encore soutenu pendant longtemps et qu'à terme, lorsqu'une industrie solide et efficace aurait pu être développée, il conviendrait de choisir les énergies à privilégier. Tout en soulignant les avantages des énergies renouvelables, dans un contexte de coût de réseau de plus en plus élevé, il a souligné qu'elles ne pourraient cependant jamais produire de grandes quantités d'électricité.

M. Pierre Daurès a ensuite constaté la compétitivité des installations de cogénération, surtout de taille importante, et indiqué qu'EDF proposait de telles installations par le biais de sa filiale COGETHERM. Il a cependant fait valoir que le marché de la vapeur profitait beaucoup plus de cette technologie que celui de l'électricité. Il a estimé

qu'il faudrait que l'efficacité de la cogénération soit plus fortement démontrée pour qu'elle ait vraiment un sens.

M. Jean Besson a rappelé l'attachement des maires de France et du Sénat à EDF, entreprise publique ancrée dans le territoire. Puis il a évoqué les inquiétudes des organisations syndicales à l'égard du statut et des retraites des personnels ainsi que de l'avenir de l'entreprise.

Après avoir souligné que, depuis 50 ans, le statut du personnel n'avait jamais été un obstacle à la performance de l'entreprise publique, **M. Pierre Daurès** a indiqué que des adaptations seraient cependant nécessaires de façon à mettre certaines dispositions statutaires en conformité avec la loi. Il a toutefois affirmé qu'il n'y avait aucune raison de remettre en cause le statut des personnels d'EDF. Il a évoqué la nécessité de trouver un mode de financement des retraites, qui, pour des raisons démographiques, entraîneraient un important surcroît de charges.

M. Jacques Valade, président, a demandé si le désengagement de la France à l'égard de ses partenaires européens dans NERSA, ne risquait pas de compromettre de futures coopérations dans le domaine nucléaire.

Répondant à cette question par la négative, **M. Pierre Daurès** a indiqué que si l'on entrait aujourd'hui dans une phase contentieuse, tous les partenaires semblaient convaincus de la nécessité de recourir à la technologie des réacteurs à neutrons rapides, mais à une échéance plus lointaine.

En réponse à une demande de précision de **M. Jacques Valade, président**, sur le coût du démantèlement du parc nucléaire français, **M. Pierre Daurès** a indiqué que celui-ci s'élevait à 15 % du coût d'investissement des centrales et qu'EDF avait constitué les réserves nécessaires. Il a précisé que le démantèlement s'échelonnerait pendant environ 40 ans, à partir de la date de remplacement de la première centrale, qui est aujourd'hui

estimée à 2016, et poserait le problème de la réglementation du stockage des produits liés à ce démantèlement.

M. Jacques Valade, président, a ensuite demandé à l'orateur d'évoquer les conséquences de la directive sur l'électricité pour EDF.

M. Pierre Daurès a estimé que l'entreprise publique devait s'engager loyalement dans la concurrence sur le marché de la production d'électricité, de façon à faire la preuve de sa compétitivité. Il a jugé qu'EDF devait satisfaire les consommateurs éligibles mais aussi les consommateurs non éligibles, et être l'opérateur du service public en France au sens plein du terme (c'est-à-dire au-delà de la seule satisfaction des clients alimentés par le réseau de distribution public). Enfin, il a souhaité qu'EDF soit un acteur européen dynamique, l'ouverture à la concurrence progressive que prévoit la directive devant être regardée, non pas comme un risque majeur, mais comme une opportunité pour l'entreprise de construire l'avenir.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de M. Paul-Louis Girardot, administrateur directeur général de la Compagnie Générale des Eaux (CGE)**.

M. Paul-Louis Girardot a tout d'abord indiqué que les activités énergétiques de la CGE représentaient 17 % du chiffre d'affaires global du groupe (soit 28 milliards de francs sur un total de 166 milliards) et un montant d'investissements de 2,3 milliards de francs. Puis il a précisé que ces activités, qui constituent le deuxième métier de services de la CGE par son importance et son ancienneté dans le groupe (près d'un demi-siècle), s'articulaient autour de deux pôles : la gestion déléguée de services énergétiques (fourniture de chaleur), d'une part, et les activités de la filiale américaine Sithe, détenue majoritairement par la CGE, d'autre part.

S'agissant du premier pôle, il a souligné que la chaleur était le premier poste de consommation d'énergie des foyers, des immeubles tertiaires, de divers services collectifs (hôpitaux, lycées) ou de certaines industries (papete-

ries, industrie agro-alimentaire), et pouvait représenter, pour un logement, deux à trois fois l'énergie utilisée pour les autres usages en nombre de kilowatts/heure (kWh). En conséquence, il a jugé essentiel de pouvoir choisir la ou les meilleures sources d'énergie primaire et d'améliorer le rendement de production ou de transport de la chaleur pour réduire au minimum la facture énergétique des consommateurs. Puis il a indiqué que les activités de services énergétiques étaient assurées par la Compagnie générale de chauffe (CGC), devenue le premier gestionnaire mondial d'installations climatiques avec une puissance thermique installée de plus de 55.000 mégawatts, soit 8 millions d'équivalent-logement, au travers de 45.000 installations : en France, la CGC gère plus de 100 réseaux de chaleur et possède un fichier de 4.000 clients tertiaires, alors que dans le monde, son réseau s'étend à 25.000 clients collectifs, a-t-il ajouté.

M. Paul-Louis Girardot a ensuite fait valoir que la CGC était devenue un des premiers producteurs privés d'électricité en France grâce, d'une part, à la cogénération, qui permet de tirer partie des besoins combinés d'électricité et de chaleur pour optimiser le rendement global, et, d'autre part, aux installations d'effacement jour de pointe (EJP), qui permettent aux industriels de réaliser des économies d'énergie en se découplant du réseau en période de pointe, lorsqu'EDF ne parvient plus à faire face à la demande. Il a ainsi indiqué que la puissance électrique installée de la CGC atteignait 1.500 mégawatts (MW) sur quelques 500 sites de production.

Abordant les activités de Sithe, filiale de droit américain de la CGE créée il y a dix ans et spécialisée dans la production indépendante d'énergie électrique, le directeur général de la CGE a précisé que le parc de 26 centrales électriques (dont 23 en Amérique du Nord, selon le principe de la cogénération) qu'elle gérait, représentait une capacité de 2.000 MW, ce qui faisait de Sithe une des premières entreprises américaines de son secteur. Puis, il a précisé que la reprise récente, dans le cadre d'un appel

d'offres, des usines de production de Boston Edison Company dans le Massachusetts avait porté la capacité installée de Sithe à 4.000 MW. Après avoir évoqué les nombreuses centrales en exploitation, en construction ou en projet en Australie, en Chine, en Tunisie, aux Philippines, au Pakistan ou en Thaïlande, il s'est félicité du taux de disponibilité des centrales exploitées par Sithe (95 %), supérieur à celui des installations classiques. Il a précisé que la société avait réalisé un chiffre d'affaires de 800 millions de dollars en 1997 et qu'elle anticipait un taux de croissance de 25 % par an.

Enfin, après avoir indiqué que la CGE exerçait également une activité importante dans l'énergie produite à partir de l'incinération des déchets (70 usines) ou dans la distribution de gaz et d'électricité, **M. Paul-Louis Girardot** a fait valoir que son groupe était un des rares opérateurs énergétiques à ne pas être adossé à un monopole historique ou à un type d'énergie primaire, ce qui, après avoir constitué un handicap, représentait un atout pour l'avenir. Il a ajouté que son groupe s'efforçait d'utiliser l'énergie primaire au mieux de l'intérêt des consommateurs.

M. Paul-Louis Girardot a, ensuite, présenté les grands traits de l'évolution des systèmes énergétiques mondiaux. Il a ainsi estimé que ces systèmes devaient désormais s'efforcer de trouver une équation énergétique optimale pour les consommateurs en fonction des facteurs suivants : les économies d'échelle permises en matière de production, les coûts de transport de l'électricité ou du gaz, la plus ou moins grande disponibilité des ressources primaires et la protection de l'environnement. S'agissant du contexte énergétique, il a relevé cinq tendances : la séparation des fonctions de production, de transport et de distribution ; l'ouverture à la concurrence des fonctions non monopolistiques (production) ; la multiplication du nombre des opérateurs ; le poids du client final ; enfin, l'importance de la régulation.

Au niveau européen, il a observé qu'un nombre croissant de pays européens ouvraient leur marché à la concurrence, en maintenant toutefois des outils de régulation leur permettant de faire prévaloir certains choix énergétiques nationaux (modalités préférentielles d'écoulement et de garantie de prix au Royaume-Uni pour la production nucléaire, dispositions visant à encourager les énergies renouvelables ou la cogénération en Espagne). Il a, par ailleurs, fait valoir que dans les pays aux structures de production et de distribution d'électricité les plus décentralisées et les plus proches des clients (Pays-Bas, Danemark) - où les installations de production sont souvent plus petites - le prix de vente de l'électricité était inférieur d'un quart au prix français.

S'agissant de la France, **M. Paul-Louis Girardot** a évoqué le récent rapport Mandil selon lequel la France ne bénéficiait plus de l'électricité la moins chère d'Europe, compte tenu de la baisse généralisée du coût de l'électricité dans la plupart des pays européens. Considérant que le système énergétique français n'avait pas suffisamment distingué l'utilisation de l'énergie à des fins climatiques (chauffage, climatisation) - qui est étalée sur 4.000 heures par an seulement - des autres usages, il a estimé souhaitable de consacrer l'énergie produite par les investissements les plus lourds aux usages les plus continus et les mieux répartis sur l'année, et de faire appel aux installations dont les coûts fixes unitaires sont les plus faibles pour la pointe de consommation de l'hiver. Puis, il s'est montré frappé du retard de la consommation moyenne de gaz en France par habitant par rapport à ses voisins, en dépit de la place centrale de la France pour l'approvisionnement en gaz de l'Europe (notamment après la réalisation de l'interconnector franco-britannique). Il a craint que le fort déséquilibre des installations énergétiques en faveur de l'électricité et au détriment du gaz constitue un problème pour l'avenir, à l'heure où certains pensent que le gaz sera l'énergie du XXI^e siècle.

M. Paul-Louis Girardot s'est, par ailleurs, demandé si chaque usager payait bien la part des coûts qui lui revenait, en évoquant notamment le cas des usagers dont la consommation est mal répartie au cours de l'année. Il a observé que les modifications des barèmes tarifaires en 1997, qui s'étaient traduites dans certains cas par une augmentation du prix de l'électricité d'été de 10 à 20 %, avaient considérablement affecté des professions comme l'agriculture ou certaines industries agro-alimentaires, qui consomment davantage de courant électrique l'été.

Il a rappelé à cet égard que le rapport Syrota de 1988 avait mis en évidence la prise en charge d'une partie notable du coût du chauffage électrique par les autres usagers d'EDF, en raison de l'inadaptation des moyens de production mobilisés par l'entreprise nationale pour des utilisations courtes, et que l'électricité affectée au chauffage était vendue largement à perte par EDF tout en restant très onéreuse pour les usagers. Le rapport Souviron rédigé en 1994 préconisait quant à lui la mise en place de solutions alternatives locales, le développement de la cogénération (domaine dans lequel ce rapport a estimé la France en retard par rapport à presque toutes les autres nations européennes) et la réforme de la péréquation afin de ne pas conférer " un traitement spécifique au chauffage électrique par rapport aux autres modes de chauffage ".

M. Paul-Louis Girardot a considéré que les conclusions de ces rapports n'avaient guère été suivies d'effet, en dépit de la réalisation de certaines installations délocalisées de production de pointe en 1994-1995 et du développement de moyens autonomes de production de chaleur/force, notamment dans le domaine industriel, à partir du printemps 1997 grâce à une tarification spécifique accordée par EDF.

M. Paul-Louis Girardot s'est néanmoins réjoui des dispositions législatives récentes introduites par le Parlement prévoyant le rétablissement de cheminées dans les logements nouveaux, afin de laisser aux usagers le choix de leur mode de chauffage. Notant toutefois que 4 millions de foyers restaient dépendants de l'électricité

pour leur chauffage, il a prôné la mise en place d'un système de régulation permettant de mieux tenir compte de la réalité internationale, d'appréhender de façon plus neutre les problèmes énergétiques, d'éviter les gaspillages économiques -notamment dans le domaine des investissements de production, en favorisant les solutions souples et diversifiées- de promouvoir la concurrence grâce à l'instauration d'un système transparent d'affichage des prix intermédiaires (production, transport) et finaux, et de garantir le respect des règles du jeu fixées par le Parlement ainsi que la protection des consommateurs.

En conclusion, le directeur général de la CGE a déclaré que l'intérêt national ne consistait pas à favoriser un type d'énergie aux dépens d'un autre, mais à encourager le système énergétique le plus globalement satisfaisant pour les consommateurs et pour l'économie du pays. Il a répété que cette optimisation ne pouvait, d'une part, ignorer l'environnement international et notamment européen, compte tenu de l'ouverture des marchés de l'énergie et de la mobilité des kilowatts/heure, des entreprises et des consommateurs, et, d'autre part, s'affranchir de l'existence d'une autorité indépendante chargée de garantir le respect de règles du jeu claires et la protection des consommateurs. Il a fait valoir que la CGE avait su développer la culture du client et pouvait, grâce à l'expérience de Sithe dans la production indépendante d'électricité, bâtir un développement international cohérent. Il a appelé à une extension aux communes françaises des expériences menées en Allemagne, aux Pays-Bas ou au Danemark, consistant à récupérer l'électricité produite en brûlant les déchets ou en chauffant les bâtiments communaux, pour faire face aux besoins de l'éclairage public par exemple. Evoquant enfin la réduction des écarts de prix entre petites et grosses installations permise par les évolutions technologiques, et la possibilité de mieux gérer, grâce à l'informatique, l'adéquation entre une offre et une demande disséminées sur le territoire, il a préconisé une décentralisation accrue des systèmes énergétiques dont les collectivités locales seraient nécessairement les acteurs.

Prenant acte de la dénonciation par la CGE du rôle trop important d'EDF dans la définition de la politique énergétique de la France, **M. Claude Belot** s'est alors demandé pourquoi les réseaux de chaleur ne se développaient pas davantage dans notre pays.

Après lui avoir indiqué que la plupart des pays possédaient de nombreux acteurs énergétiques, ce qui engendrait de substantielles économies pour les consommateurs, **M. Paul-Louis Girardot** a observé que l'énergie thermique était difficile à transporter en raison de son poids et des pertes de chaleur qu'un tel transport occasionne. Il a ajouté que, dans ces conditions, les réseaux de chaleur n'étaient économiquement rentables qu'en cas d'habitat concentré où la densité de chauffage est importante et où les distances sont courtes. Puis, notant qu'aucun des deux grands opérateurs énergétiques nationaux n'avait favorisé le développement des réseaux de chaleur, il a souligné que la CGC avait eu beaucoup de mal à se procurer les fournitures de gaz nécessaires pour le réseau de chaleur de Lyon.

A M. Jacques Valade, président, M. Paul-Louis Girardot a répondu que la cogénération permettait d'utiliser les gaz de combustion émis lors du cycle de production d'électricité, par exemple pour chauffer un immeuble. Il a fait valoir que le taux de production d'électricité à partir de la production de chaleur était de près de 40 % aux Pays-Bas et au Danemark et de plus de 30 % en Finlande, contre 2 % en France. Il a ajouté que la technique très fiable des turbines à gaz - qui sont en fait des réacteurs d'avion - permettait d'atteindre des rendements élevés tout en réalisant d'importantes économies d'énergie primaire, de transport et d'émissions polluantes. Puis, sur la base de statistiques recueillies par l'Institut Eurostat, il a observé que les consommateurs résidentiels payaient 6,32 écus pour 100 kWh d'électricité au Danemark et 6,72 écus en Suède, contre 9,55 écus en France. Il a souligné que les Pays-Bas étaient parvenus à faire passer le seuil de rentabilité des installations de 1 mégawatt à 500 kilowatts.

M. Paul-Louis Girardot a par ailleurs estimé que si le bilan écologique de la cogénération n'était pas meilleur que celui du nucléaire, il n'en restait pas moins que l'électricité nucléaire n'était pas adaptée à tous les usages - et notamment aux utilisations de pointe de 200 à 300 heures par an - et que son coût d'installation était nettement supérieur à celui de la cogénération. Il a ainsi fait valoir que le coût d'installation d'un kilowatt de nucléaire atteignait 13.000 francs, contre 3 à 4.000 francs pour une unité de cogénération par turbine à gaz et 4 à 5.000 francs pour une centrale à cycle combiné. Il a, par ailleurs, observé que le transport de l'électricité d'origine nucléaire était coûteux, compte tenu des lignes de haute tension qu'il fallait construire pour l'acheminer depuis les centrales nucléaires, lignes qui occasionnaient en outre déperditions d'énergie et récriminations locales des riverains.

Répondant à **Mme Anne Heinis**, il a précisé que des possibilités de classement des réseaux de chaleur existaient pour permettre les raccordements des immeubles mais qu'aucune installation n'était classée à ce jour. Il a, en outre, observé que Gaz de France incitait les immeubles à se déconnecter des réseaux de chaleur existants.

Relevant enfin que la France était un des pays où les systèmes de chauffage collectifs étaient les moins répandus, il a mis en cause la responsabilité d'EDF et de GDF qu'il a accusés d'avoir fait obstacle à l'application de la loi qui fait obligation aux immeubles de mettre en place un système de répartiteur des charges de chauffage collectif pour affecter à chaque appartement la quantité d'énergie réellement consommée.

Enfin, la commission d'enquête a procédé à l'**audition de M. Josy Moinet, président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)**.

M. Josy Moinet a tout d'abord indiqué que la FNCCR réunissait les collectivités locales, les établissements publics, les syndicats et les régies impliqués dans les ser-

vices locaux en réseaux, soit 370 adhérents représentant 30.000 communes (43 millions d'habitants). Puis, il a rappelé que contrairement à une croyance assez répandue, la distribution de l'électricité n'était pas du seul ressort d'Electricité de France, et constituait un service public communal depuis la loi du 15 juin 1906, confirmée par la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation du gaz et de l'électricité. Ainsi, EDF n'est ainsi qu'un concessionnaire de la distribution d'électricité, au même titre que les régies. Il a cependant précisé qu'aucune nouvelle régie n'avait été créée depuis 1946, en application de la loi, et qu'EDF était devenu le concessionnaire obligé de 95 % des communes.

Puis, **M. Josy Moinet** a indiqué qu'un double mouvement avait eu lieu depuis les années 1990 et avait été à l'origine d'un regain de vitalité de l'économie concessionnaire : en premier lieu, EDF a pris conscience que les exigences communautaires allaient induire une dérégulation du marché de l'électricité et nécessiter une amélioration de son positionnement juridique par rapport aux concédants, l'incitant ainsi à renégocier ses contrats de distribution avec les collectivités concédantes ; en second lieu, les collectivités territoriales ont exercé l'intégralité des compétences que la décentralisation leur permettait d'exercer. En conséquence, a-t-il ajouté, un mouvement de rénovation des cahiers des charges a été initié à partir de 1992 afin de donner un nouveau souffle aux sociétés concessionnaires et de garantir la qualité de l'électricité, d'assurer la protection de l'environnement, d'encourager la coordination avec les autres réseaux et de régler le problème de l'électrification rurale. En outre, une association nationale a été créée pour appuyer les syndicats communaux dans l'exercice de leur mission de contrôle d'EDF (contrôle de la qualité du produit et du service, notamment par l'observation des chutes de tension, des coupures d'électricité ou des micro-coupures...).

S'agissant de la directive sur le marché intérieur de l'électricité, il a indiqué que l'ouverture du marché allait

se traduire par l'apparition d'un concept nouveau, le couple régulateur-opérateur. Il a précisé que la fonction de régulateur, pour l'instant interne à EDF, allait être externalisée. A cet égard, il a observé qu'une régulation décentralisée pourrait être assurée par les syndicats (dans une exigence de protection des consommateurs) et que ces derniers réclamaient la responsabilité d'autres activités nouvelles, comme la maîtrise de la consommation.

Par ailleurs, **M. Josy Moinet** s'est montré très attaché à la vocation de solidarité entre les territoires, surtout en direction de ceux qui pourraient pâtir d'une évolution trop marquée d'EDF vers la concurrence et la culture du rendement. A cet égard, il a jugé nécessaire de pérenniser les systèmes d'aide mis en place dans le cadre du fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE). Il a enfin déclaré que les collectivités concédantes et les syndicats souhaitaient continuer à jouer un rôle dans le système électrique, même s'ils étaient ouverts à des aménagements.

Puis, **M. Josy Moinet** a constaté que la dérégulation du marché du gaz était moins avancée. Evoquant la disposition tendant à instituer un plan de desserte gazière contenue dans le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier qui devrait venir prochainement en discussion devant le Parlement, il a considéré que le préfet de département était mieux placé que le préfet de région pour établir ce plan. Précisant que ce dernier énumérait, parmi les communes non encore desservies qui souhaitaient être alimentées en gaz naturel, celles pour lesquelles Gaz de France serait tenu d'engager des travaux de desserte dans un délai de trois ans, il a ajouté que les communes qui ne figureraient pas sur ce plan auraient la possibilité de concéder leur distribution de gaz, écornant par là le monopole de GDF. Il a évoqué, à cet égard, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui avait, à l'initiative du Parlement, autorisé les régies à desservir les communes connexes, mais a indiqué que ce texte attendait toujours un décret

d'application. Enfin, il a observé que plusieurs syndicats s'intéressaient à la distribution du gaz, ce qui pouvait se concevoir soit par le biais d'un élargissement de leurs compétences, soit par le biais de la création de syndicats spécialisés.

M. Jacques Valade, président, a alors indiqué que M. Pierre Bouvier, président du Comité français pour le butane et le propane, avait proposé de créer des réseaux de distribution du gaz à partir de réservoirs pour les regroupements de communes.

Puis, **M. Jean Besson** a indiqué que le ministre de l'économie et des finances avait rassuré les membres de la commission d'enquête sur le maintien des crédits du FACE. Il a souhaité recueillir l'avis du président du FNCCR sur ce sujet.

M. Josy Moinet lui a indiqué que le FACE avait fait l'objet d'un contrôle de la part de la Cour des Comptes, qui avait souhaité que ses modes d'intervention soient modifiés. Il s'est montré très attaché à son existence surtout pour les régions rurales où EDF serait tentée de relâcher son effort. Ajoutant que le président d'EDF avait lui-même confirmé l'intérêt qu'il portait à cet outil, il a précisé que la vigilance s'imposait néanmoins.

Enfin, à M. Jacques Valade, président, **M. Josy Moinet** a indiqué que certaines des 177 régies souhaitaient devenir des clients éligibles à la fourniture d'électricité par d'autres producteurs qu'EDF mais que les pouvoirs publics y étaient opposés. Il a ajouté qu'une telle éligibilité posait des problèmes de relations tarifaires entre EDF et les régies. Il a en outre précisé que le Gouvernement français s'y montrait très opposé. Si une telle solution était néanmoins retenue, elle profiterait essentiellement aux grosses régies et nécessiterait que soit réglé le problème des relations tarifaires entre les régies et EDF.

**COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE
D'EXAMINER LE DEVENIR DES GRANDS
PROJETS D'INFRASTRUCTURES TERRESTRES
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Jeudi 26 février 1998 - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Jean-François Poupinel, président de Cofiroute.**

M. Jean-François Poupinel a estimé que le réseau autoroutier français n'était pas encore arrivé à saturation et que, du point de vue de l'aménagement du territoire, le développement des villes était fortement lié à la qualité de leur desserte.

Le président de Cofiroute a mis en évidence les difficultés nouvelles auxquelles sont confrontées les sociétés autoroutières. Il a d'abord indiqué que les décisions de construire des autoroutes se politisaient, compte tenu de l'organisation de plus en plus efficace des associations de riverains opposées aux projets.

Il a ensuite présenté trois sources de tensions financières :

- la forte croissance des coûts qui, en francs constants, ont progressé dans des proportions de l'ordre de 50 à 60 % au cours des dix dernières années. Il a attribué cette augmentation à l'évolution de la législation sur l'air, l'eau et le bruit ;

- la réduction progressive des recettes du fait que les sections à plus fort trafic ont, bien entendu, été réalisées les premières ;

- l'instauration de la taxe d'aménagement du territoire, qui ponctionne 10 % du chiffre d'affaires de Cofiroute, portant ainsi le total des prélèvements à 33 % du chiffre d'affaires.

M. Jean-François Poupinel a alors évoqué le schéma autoroutier accéléré en 1994. Il a estimé que la situation financière de son entreprise lui permettrait de réaliser l'ensemble des sections dont elle a la charge. Il a imputé le retard d'environ cinq ans sur les prévisions initiales à des raisons de procédures administratives. Il s'est cependant accommodé de ce délai, compte tenu de la situation financière actuelle de son groupe.

Le président de Cofiroute a évoqué quelques pistes pour réduire les coûts et, par conséquent, parvenir à construire plus. Il a proposé d'assouplir la législation sur la protection de l'environnement, de développer des autoroutes aux caractéristiques moins ambitieuses, d'aménager les routes nationales en les doublant et de concevoir des autoroutes à aménagement progressif. Il a précisé que cette dernière piste permettrait une réduction des coûts de l'ordre de 20 %.

S'agissant des procédures d'attribution des concessions, **M. Jean-François Poupinel** s'est réjoui que la loi Sapin, en dépit de son caractère plus contraignant que les normes communautaires, fixe des règles de transition claires et faciles à respecter. Il n'a en revanche pas souscrit à l'idée selon laquelle la législation européenne, et l'impératif de concurrence qu'elle instaure, obligeraient à revoir entièrement les procédures de prolongation des concessions pratiquées aujourd'hui. Si les aides d'Etat doivent être clairement affichées, rien ne semble, pour autant, s'opposer à ce qu'elles prennent la forme de telles prolongations. Le président de Cofiroute a déclaré que la réglementation européenne avait mis fin à la pratique des négociations de gré à gré en vigueur en France depuis Henri IV.

En conclusion, **M. Jean-François Poupinel** a indiqué qu'à son avis, l'amélioration du système autoroutier français -dont il a rappelé qu'il était considéré par beaucoup comme le meilleur du monde- reposait sur deux conditions, à ses yeux nécessaires et suffisantes :

- la première condition est la responsabilisation des acteurs. En effet, contrairement à Cofiroute qui est responsable devant les marchés financiers, les sociétés d'économie mixte bénéficient d'emprunts garantis par l'Etat et ont des niveaux de fonds propres très faibles. Il a estimé qu'un tel système, reposant entièrement sur l'emprunt, présentait une exposition trop importante au risque de variations de trafic, et qu'une solution devait être trouvée pour permettre aux sociétés d'économie mixte de devenir bénéficiaires, de façon à dégager des fonds propres ;

- la seconde condition est l'édiction de règles claires, afin d'éviter des contentieux tels que celui de l'autoroute A 86, et stables, notamment en matière fiscale.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Christian Reynaud, directeur de l'Institut de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS)**.

En réponse à **M. Jean François-Poncet, président**, qui l'a interrogé sur les recherches de l'INRETS en ce qui concerne l'optimisation des choix d'infrastructures, **M. Christian Reynaud** a tout d'abord expliqué que son établissement essayait de développer des modèles de projection de trafic par modes destinés à éclairer ces choix. Ces modèles concernent d'une part, les voyageurs, et, d'autre part, le fret.

Concernant les voyageurs, **M. Christian Reynaud, directeur à l'INRETS**, a reconnu que l'offre d'infrastructures induisait du trafic supplémentaire. En conséquence, le modèle de l'INRETS s'efforce de distinguer et de pondérer les différents facteurs de trafic (le revenu, les techniques de transport, les réseaux...). A propos des marchandises, en revanche, **M. Christian Reynaud** a concédé qu'il était difficile de pondérer ces facteurs tant ils sont nombreux. Il a, de plus, fait valoir que l'INRETS cherchait les moyens d'améliorer l'utilisation des réseaux existants (notamment ferroviaires) avant de proposer la création d'infrastructures nouvelles.

Puis, **M. Christian Reynaud** a déclaré que l'INRETS travaillait à l'élaboration de scénarios de transport à l'horizon 2010/2020 sur un plan international. Il a considéré que le long terme et la dimension internationale étaient trop absents des choix d'infrastructures.

En réponse à **M. Jean François-Poncet, président**, qui lui a demandé s'il jugeait la France suffisamment équipée en autoroutes, voire saturée à cet égard, **M. Christian Reynaud** a estimé que la construction d'autoroutes pouvait répondre à deux motivations : soit l'écoulement de flux de transport, soit l'accessibilité territoriale. S'agissant de l'écoulement des flux, a-t-il précisé, les réseaux français les plus densément utilisés restent moins saturés que les réseaux allemand et britannique du même type. **M. Christian Reynaud** n'en a pas moins estimé que certaines zones urbaines (Ile-de-France) ou certains couloirs (autoroute A8, sillon rhodanien) pouvaient connaître des difficultés, cette situation pouvant justifier des aménagements nouveaux. Sur le plan de l'accessibilité, le directeur de l'INRETS a considéré que l'Ouest du pays n'était pas saturé, au regard en particulier du critère d'un temps d'accès d'une demi-heure de tout point du territoire à une autoroute.

Toutefois, a-t-il ajouté, il est possible de mener à la fois une politique d'écoulement des flux et de désenclavement grâce à des autoroutes qui peuvent jouer les deux rôles, telles les autoroutes A71 et A75.

En conclusion, **M. Christian Reynaud** a esquissé une typologie des choix d'infrastructures en fonction de la zone considérée. En zone urbaine, il s'agit d'écouler des flux denses plus rapidement, et donc d'effectuer des aménagements qui permettent à des usagers de se déplacer sans trop de contraintes sur le trajet domicile-travail. Sur les espaces interrégionaux en revanche, il s'agit plus souvent d'utiliser un critère d'accessibilité pour lequel le volume escompté de trafic peut avoir moins d'importance que la volonté politique. Au niveau international, enfin, le directeur de l'INRETS a estimé qu'il s'agissait de garantir la fluidité du passage entre les pays.

**COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE
DE RECUEILLIR DES INFORMATIONS SUR
LES RÉGULARISATIONS D'ÉTRANGERS EN
SITUATION IRRÉGULIÈRE OPÉRÉES
DEPUIS LE 1ER JUILLET 1997**

Jeudi 26 février 1998 - Présidence de M. Paul Masson, président. La commission d'enquête chargée de recueillir des informations **sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière opérées depuis le 1^{er} juillet 1997**, a procédé à l'audition de **M. André Nutte, directeur de l'office des migrations internationales (OMI).**

M. André Nutte a tout d'abord présenté à la commission d'enquête l'office des migrations internationales. Il a expliqué que l'OMI était un établissement public à caractère administratif créé en 1945 afin de participer aux actions administratives, sanitaires et sociales relatives à l'immigration et à l'expatriation.

S'agissant de l'immigration, **M. André Nutte** a indiqué que cette activité s'était profondément modifiée de 1945 aux années 1970, avec une diminution considérable de l'immigration de travailleurs. Il a ajouté que l'OMI s'occupait aujourd'hui principalement du regroupement familial et des séjours temporaires des personnes de nationalité étrangère, l'immigration de travailleurs ne représentant plus que 7.000 personnes par an environ.

M. André Nutte a indiqué que l'OMI disposait d'une implantation métropolitaine, avec sept délégations régionales dans les régions où étaient présentes de fortes communautés immigrées, et de plusieurs implantations à l'étranger, notamment en Tunisie, au Maroc, au Mali, au Sénégal, en Pologne, en Espagne et en Roumanie.

Evoquant les ressources et moyens dont dispose l'OMI, **M. André Nutte** a précisé que l'office était doté d'un budget autonome constitué de recettes versées par les bénéficiaires. Le budget de fonctionnement de l'OMI pour 1998 s'élevait à 238 millions de francs pour 450 agents statutaires, assistés d'un certain nombre de vacataires.

M. André Nutte a ensuite évoqué les principales orientations de l'OMI qui consistent à faire de l'office, en matière d'immigration, le premier maillon d'une politique d'intégration, en partenariat avec les associations et les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), et, en matière d'expatriation, à mieux coordonner les actions avec l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et le ministère des affaires étrangères.

En réponse à une question de **M. Paul Masson, président**, **M. André Nutte** a déclaré que la politique de co-développement était partie intégrante de la réflexion de l'OMI, qui avait d'ailleurs été associé aux travaux menés par M. Sami Nair. Il a ajouté qu'il convenait de partir du principe selon lequel une partie de la population immigrée actuellement sur notre territoire n'avait pas vocation à y rester et qu'il convenait dès lors d'encourager un retour, dans la dignité, vers le pays d'origine. Ce retour devait s'effectuer dans le cadre d'un projet précis qui puisse valoriser le passage en France de la personne immigrée.

Evoquant la nouvelle démarche que souhaite développer l'OMI, **M. André Nutte** a cité l'exemple de la récente implantation en Roumanie d'une délégation de l'office et a expliqué que cette implantation permettrait d'accueillir les Roumains qui auraient accepté l'aide à la réinsertion et de développer avec les autorités roumaines et les organisations non gouvernementales des possibilités de collaboration pour la réalisation de micro-projets. Il a ajouté que l'OMI se donnait deux ans pour réussir cette action.

Evoquant l'action menée par l'OMI au Mali, **M. André Nutte** a indiqué que l'office avait institué fin 1995, pour les Maliens qui retournent dans leur pays après avoir

séjourné au moins deux ans en France, un programme de développement local-migration (PDLM) visant à favoriser les micro-projets et l'émergence de micro-entreprises. Après avoir indiqué que quelques deux cents projets avaient vu le jour en 1996 et 1997, il a précisé qu'une somme totale de 4,4 millions de francs avait été prévue pour financer des micro-projets au Mali, au Sénégal et en Roumanie en 1998.

M. André Nutte a en outre précisé que les actions au Mali étaient menées par un comité de pilotage mixte comprenant un représentant du ministère de la coopération, un représentant de l'OMI, deux représentants des autorités maliennes et deux représentants des ONG. Il a considéré que ce type d'actions ne pouvait être conduit qu'en étroite concertation avec les autorités locales et les ONG.

Après avoir donné quelques exemples de micro-projets (ateliers de confection, réparation automobile, ferronnerie, petits travaux de bâtiment...), **M. André Nutte** a souligné que l'aide n'était accordée par l'OMI que lorsque l'intéressé était effectivement revenu dans son pays d'origine et en tenant compte des réalités locales.

Comparant les chiffres de projets en cours par rapport au nombre de personnes qui allaient faire l'objet d'une invitation à quitter le territoire français (IQF), **M. Paul Masson, président**, s'est demandé si l'action menée par l'OMI n'était pas qu'une " goutte d'eau dans l'océan ".

Après avoir souligné que toutes les personnes invitées à quitter le territoire français ne pouvaient naturellement pas créer une micro-entreprise, **M. André Nutte** a reconnu que la politique menée par l'OMI était ambitieuse mais aussi essentiellement qualitative.

En réponse à des questions de **M. José Balarello, rapporteur**, **M. André Nutte** a tout d'abord précisé qu'il n'était pas encore en mesure de donner des éléments concernant l'action menée par l'OMI en Roumanie dans la mesure où celle-ci venait de démarrer. Il a jugé que cette action reposerait sur une aide à la réalisation de micro-

projets, dans des conditions toutefois très différentes de celles qui prévalaient au Mali. Il a estimé qu'il convenait en effet de traiter la situation dans chaque pays au cas par cas.

Il a ensuite évoqué l'action de l'OMI concernant le regroupement familial. Après avoir précisé que l'OMI avait instruit 15.000 dossiers de regroupement familial en 1997, il a expliqué que l'office procédait aux enquêtes sur les ressources et le logement dans le cadre de l'avis donné aux préfets pour le regroupement familial. Il a ajouté que l'action de l'OMI comportait également un volet social, constitué d'un bilan social effectué auprès de la famille rejoignante dans le pays d'origine et d'un suivi social de ces familles lorsqu'elles arrivent sur le territoire français. Il a ajouté que ce suivi social s'effectuait par le biais d'une convention avec certaines associations, pour un coût de 3.400 francs par famille et un coût total de 6,6 millions de francs à la charge de l'OMI.

M. André Nutte a par ailleurs confirmé à **M. André Maman** que l'aide à la réinsertion était naturellement réservée aux étrangers devant retourner dans leur pays d'origine. Il a en outre indiqué que l'intéressé devait jouer un rôle moteur dans la procédure et devait notamment avoir un projet précis. Il a précisé qu'afin d'éviter les détournements d'argent public, l'organisme choisi sur place comme correspondant par l'OMI se chargeait de l'achat des machines et matériels nécessaires au démarrage de l'entreprise.

M. Marcel Debarge a insisté sur la nécessité de s'adapter à la culture locale et a souligné, dans le cas des Maliens, le rôle très important joué par les solidarités familiales et claniques.

M. Jean-Marie Poirier s'est enquis de la proportion d'étrangers bénéficiant de cette aide à la réinsertion.

M. André Nutte a souligné que cette procédure d'aide au retour commençait à être mieux connue et à rencontrer un certain succès.

M. José Balarello, rapporteur, s'est interrogé sur le risque que cette aide à la réinsertion ne devienne finalement une incitation à venir en France dans la perspective de pouvoir ensuite bénéficier de l'aide.

Après avoir indiqué qu'il ne connaissait pas d'exemple concret d'une telle pratique, **M. André Nutte** a rappelé que l'octroi de l'aide à la réinsertion n'était en rien automatique et qu'il relevait du pouvoir d'appréciation de l'OMI, lequel pouvait refuser le versement de l'aide en cas d'abus manifeste.

Répondant à plusieurs questions de **M. José Balarello, rapporteur**, **M. André Nutte** a rappelé que l'OMI disposait déjà, avant la circulaire du 24 juin 1997 sur le réexamen de la situation de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière, de 45 agents chargés de l'accueil dans les préfectures. Dans le cadre de l'opération de régularisation, l'OMI avait en outre procédé à l'embauche temporaire d'agents vacataires recrutés et formés spécialement pour cette opération : leur nombre était de 77 agents au 31 octobre 1997, de 71,5 agents au 31 janvier 1998 et serait de 47,5 agents au 30 avril 1998. **M. André Nutte** a précisé que ces vacataires étaient titulaires d'un niveau " bac + 2 " et recrutés pour trois mois.

Il a indiqué que les agents de l'OMI avaient rempli, dans la cadre du pré-accueil en préfecture, une tâche d'accueil et d'information de la population des demandeurs de régularisation. Leur affectation, dans 12 préfectures où des agents de l'OMI étaient déjà présents et dans 6 préfectures nouvelles, avait été faite en concertation avec l'administration centrale du ministère de l'intérieur.

M. André Nutte a ajouté que les agents de l'OMI avaient en outre été chargés, depuis novembre 1997, d'établir un bilan social, à l'aide d'un questionnaire approprié, à l'occasion de la visite médicale organisée par l'OMI. A cette occasion, les agents de l'OMI remettaient également aux personnes régularisées une brochure d'information sur la sécurité sociale et les prestations familiales.

Il a indiqué que l'OMI avait utilisé le plus possible, pour les visites médicales, les équipements et personnels existants et qu'il avait procédé en outre au recrutement temporaire de 50 personnels médicaux et infirmiers. S'agissant de l'Ile-de-France, l'OMI avait par ailleurs passé une convention avec deux hôpitaux publics de la région pour l'organisation des visites médicales.

M. André Nutte a ensuite précisé que le coût de la visite médicale était de 1.050 francs pour les intéressés, un chiffre identique à celui facturé pour les travailleurs étrangers entrés dans le cadre des dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Il a souligné que ce montant servait à financer l'ensemble des prestations et des dépenses de fonctionnement de l'OMI.

Il a indiqué que l'OMI avait fait, dès le début de l'opération de régularisation, l'hypothèse d'un dépôt de 80.000 dossiers, dont 60.000 seraient traités en 1998. Pour l'OMI, le budget consacré à l'opération de régularisation s'élevait à 141,6 millions de francs dont 28 millions de francs de frais de fonctionnement et 114,4 millions de francs pour la réinsertion dans le pays de retour (110 millions de francs d'aide à la réinsertion et 4,4 millions de francs pour les PDLM). Les recettes s'élevaient à 67,6 millions de francs dont 8,75 millions de francs pour le regroupement familial et 58,85 millions de francs pour les autres dossiers.

M. André Nutte a expliqué que le " suivi social " prévu par la circulaire du 24 juin 1997 pour les personnes régularisées reposait sur l'entretien précédemment évoqué, la brochure décrivant le système français de protection sociale et la transmission aux directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) des 15.000 questionnaires résultant des entretiens avec les agents de l'OMI.

Après avoir dressé un bilan du dispositif d'aide au retour institué en 1991, qui reposait sur une aide de 1.000 F par personne, une prise en charge des frais de voyage et d'un excédent de bagages, ainsi qu'une assis-

tance administrative, il a indiqué que le dispositif de 1991 avait eu entre 1.300 et 1.600 bénéficiaires par an entre 1991 et 1996. Il a relevé que parmi les 1.600 bénéficiaires de l'année 1996, figuraient 600 Roumains.

Il a considéré que le nouveau dispositif mis en place par la circulaire du 19 janvier 1998 relative à l'aide au retour des étrangers dont la régularisation a été refusée était susceptible de générer une dynamique nouvelle en matière de réinsertion des étrangers concernés.

Après avoir souligné que l'action de l'OMI devait reposer sur un partenariat avec le réseau associatif, **M. André Nutte** a indiqué que des négociations étaient en cours entre l'OMI et certaines associations afin d'aboutir à une contractualisation des relations sous forme de convention. Il a ajouté qu'il existait également de nombreux contacts, au niveau local, entre les délégations régionales de l'OMI et certaines associations. Il a toutefois souligné la difficulté que représentait pour certaines associations la participation à une procédure d'aide au retour alors que ces associations défendaient traditionnellement le principe d'une régularisation des étrangers en situation irrégulière.

Puis **M. André Nutte** a précisé que 17 agents de l'OMI étaient désormais opérationnels pour l'instruction et le traitement des dossiers d'aide à la réinsertion ; il a estimé que chaque agent pouvait traiter quatre dossiers par jour et que la capacité de traitement de l'OMI était donc de 1.300 à 1.400 dossiers par mois. Il a en outre ajouté que le budget pour 1998 de l'OMI autorisait le recrutement de 10 agents supplémentaires si le besoin s'en faisait sentir.

Enfin, il a indiqué qu'une dizaine de personnes avaient vu leur demande déjà instruite avant la publication de la circulaire du 19 janvier 1998 relative à l'aide à la réinsertion dans le pays de retour, sur la base de la circulaire précédente de 1991, prévoyant une prestation d'un montant inférieur.

M. Paul Masson, président, a considéré que seules seraient véritablement lésées les personnes qui avaient effectivement quitté le territoire avant la publication de cette circulaire.

M. André Nutte a répondu que l'OMI s'efforceraient de retrouver ces personnes dans leur pays d'origine, afin de les faire bénéficier du régime plus favorable de la circulaire du 19 janvier 1998.

En réponse à **M. Paul Masson, président**, qui lui avait demandé pourquoi le Gouvernement avait tant tardé à publier la circulaire relative à l'aide à la réinsertion, **M. André Nutte** a estimé que les arbitrages ministériels pouvaient parfois prendre un certain délai.

En réponse à une question de **M. José Balarello, rapporteur**, **M. André Nutte** a souligné que les préfetures devaient systématiquement adresser un double de la notification à l'étranger de l'invitation à quitter le territoire français (IQF). A ce jour, l'OMI avait reçu 2.000 IQF, dont les destinataires recevraient une lettre de relance de l'OMI dans le délai d'un mois.

En réponse à une question de **M. Paul Masson, président**, **M. André Nutte** a indiqué que ces IQF provenaient pour l'essentiel des préfetures de Seine-Saint-Denis, des Bouches-du-Rhône et des Alpes Maritimes.

Après avoir considéré que la procédure de régularisation se traduirait vraisemblablement par 75.000 IQF, **M. Paul Masson, président**, s'est étonné du très faible nombre d'IQF transmises à l'OMI par les préfetures. Rappelant que la procédure de régularisation devait normalement s'achever le 30 avril 1998, il a souligné que le ministre de l'intérieur devait donner pour consigne aux préfets d'accélérer la transmission des IQF à l'OMI.

Puis **M. André Nutte** a indiqué à **M. José Balarello, rapporteur**, que la notice d'information de l'OMI relative à l'aide à la réinsertion avait été publiée dix jours après la parution de la circulaire et qu'elle avait été imprimée à 120.000 exemplaires.

Après que **M. José Balarello, rapporteur**, eut remarqué que, par exemple, la préfecture du Rhône avait reçu cette notice d'information le 11 février 1998, **M. André Nutte** a reconnu que la diffusion de cette notice avait pu être retardée dans certains départements. Il a souligné que l'aide à la réinsertion reposait sur une démarche volontaire de la personne qui devait prendre l'initiative de contacter l'OMI. Il s'agissait d'une possibilité offerte à la personne non régularisée, et non d'une obligation : l'OMI n'avait donc pas le pouvoir de convoquer les 2.000 personnes ayant fait l'objet d'une IQF.

A **M. José Balarello, rapporteur, M. André Nutte** a précisé que 93 dossiers de réinsertion portant sur 111 personnes avaient été acceptés par l'office. En outre, 521 personnes avaient bénéficié d'une information personnalisée reposant généralement sur un entretien.

M. Paul Masson, président, a considéré qu'il était paradoxal de constater qu'un dispositif aussi complexe et aussi élaboré n'avait permis jusqu'à présent que de déboucher sur l'acceptation de 93 dossiers. Il s'est inquiété du décalage flagrant entre, d'une part, la nécessité de reconduire à la frontière 75.000 personnes et, d'autre part, la simple possibilité offerte d'une aide au retour dont avaient jusqu'à présent bénéficié 93 personnes seulement.

M. André Nutte a souligné que le dispositif d'aide à la réinsertion venait de démarrer.

Répondant à **M. José Balarello, rapporteur**, qui s'interrogeait sur la nécessité de prévoir des dispositifs allégés et simplifiés d'aide au retour, **M. André Nutte** a expliqué que les situations des personnes demandant uniquement à bénéficier du pécule et de la prise en charge des frais de voyage étaient généralement réglées dans les plus brefs délais, en moins de trois jours. Il a indiqué que l'aide financière de 4.500 F était attribuée pour moitié en France au moment du départ et pour moitié dans le pays de retour, en monnaie locale, à l'ambassade ou à un consulat, deux mois après l'arrivée. Il a ajouté, enfin, que le consen-

tement du conjoint du demandeur était recueilli par les agents de l'OMI devant qui cette personne devait signer. Il a cependant indiqué qu'il y avait dans la pratique peu de conjoints, l'aide à la réinsertion concernant surtout des célibataires.

Après que **M. André Maman** se fut interrogé sur le cas des enfants majeurs des personnes non régularisées, **M. André Nutte** a expliqué que ceux-ci faisaient l'objet d'une IQF individuelle et donc d'un traitement séparé.

A **M. José Balarello, rapporteur, M. André Nutte** a confirmé qu'il n'était pas possible qu'une personne ayant déjà bénéficié d'une aide au retour puisse obtenir la nouvelle aide. Il a souligné que l'OMI conservait longtemps ses pièces comptables et opérait un suivi informatique systématique pour éviter de verser une seconde fois l'aide au retour.

En réponse à une question de **M. Paul Masson, président, M. André Nutte** a indiqué que sur les 93 dossiers acceptés par l'OMI, 32 personnes avaient à ce jour quitté effectivement le territoire français.

M. Paul Masson, président, a souligné le nombre extrêmement faible de départs et s'est inquiété de la manière dont on allait régler le cas des 75.000 IQF restants.

Après avoir relevé que l'OMI recourait régulièrement aux services des associations, **M. Jean-Marie Poirier** a demandé si ces associations, dont la finalité première était l'intégration en France des étrangers en situation irrégulière, acceptaient le principe de la loi et du nécessaire retour dans leur pays d'origine des personnes non régularisées.

Dans sa réponse, **M. André Nutte** a convenu qu'il existait effectivement un problème de culture pour certaines associations qui assumaient difficilement un rôle dans la procédure d'aide au retour. Il a cependant ajouté que certaines associations prenaient progressivement

conscience de la nécessité, pour elles-mêmes, d'encourager le retour de ces personnes.

En réponse à une question de **M. José Balarello, rapporteur**, **M. André Nutte** a indiqué que le coût moyen de l'aide à la réinsertion était de 11.000 F pour l'OMI, comprenant 4.500 F pour l'aide financière accordée à chaque membre de la famille âgé d'au moins 18 ans, la prise en charge du voyage et d'un excédent de bagage de 40 kg par adulte et de 10 kg par enfant. Il a précisé que le budget pour 1998 de l'OMI prévoyait un nombre de 10.000 bénéficiaires de l'aide à la réinsertion et que l'ambition de l'office était naturellement de dépasser ce chiffre.

Répondant à **M. José Balarello, rapporteur**, **M. André Nutte** a estimé que la suppression des certificats d'hébergement, envisagée dans le projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France, en instance devant le Parlement, se traduirait pour l'OMI par une perte de recettes annuelles de 17 millions de francs en année pleine.

Après que **M. José Balarello, rapporteur**, se fut inquiété du risque de nouvelles entrées clandestines d'étrangers après leur retour dans leur pays d'origine, grâce à l'aide instituée, **M. André Nutte** a reconnu qu'il s'agissait là d'une question difficile. Evoquant le cas des 600 Roumains ayant bénéficié en 1996 de l'aide au retour, il a considéré que certains de ceux-ci étaient sans doute revenus en France mais n'avaient pas pu bénéficier de l'aide au retour une nouvelle fois.

En réponse à **M. André Maman**, **M. André Nutte** a indiqué que l'OMI avait instruit 15.000 dossiers de regroupement familial en 1997 et qu'il fallait compter 1,87 personne par dossier en moyenne. Il a précisé que la procédure de regroupement familial prenait environ 8 à 9 mois de délai et que la décision du préfet pouvait toujours faire l'objet d'un recours.

Evoquant le nouveau dispositif de regroupement familial tel qu'il résulterait du projet de loi en instance devant

le Parlement, **M. Paul Masson, président**, a interrogé **M. André Nutte** sur les conséquences de la suppression de l'obligation de disposer effectivement, lors du dépôt de la demande, d'un logement adapté à la famille.

M. André Nutte a considéré que le dispositif actuel n'était pas raisonnable dans la mesure où il contraignait les étrangers demandant à bénéficier du regroupement familial à disposer, pendant la durée d'instruction de leur demande, d'un logement beaucoup plus grand que ce qui leur était strictement nécessaire.

M. José Balarello, rapporteur, a demandé si l'OMI allait, pour le regroupement familial, exiger une décision d'affectation de logement HLM ou se contenter d'un simple récépissé de demande.

M. André Nutte a indiqué que l'OMI serait plutôt favorable à l'exigence d'une décision d'affectation de logement mais qu'il reviendrait au ministère de tutelle de décider de ce point.

M. André Maman a déclaré qu'il appréciait tout particulièrement, en tant que sénateur représentant les Français établis hors de France, l'action de l'OMI en matière d'expatriation des Français. **M. André Nutte** l'a remercié pour ces propos.

Citant le texte de la circulaire du 19 janvier 1998, **M. Paul Masson, président**, a rappelé que les préfets devaient notifier sans délai à l'OMI les IQF.

Evoquant le regroupement familial, **M. José Balarello, rapporteur**, s'est interrogé sur les contrôles effectués afin de vérifier la réalité de l'état civil du demandeur. **M. André Nutte** a précisé que c'était là la tâche des consulats à qui copies des pièces d'état civil étaient parfois envoyées par le préfet afin d'en vérifier l'authenticité.

En réponse à une question de **M. Paul Masson, président**, **M. André Nutte** a indiqué que seule l'Allemagne, parmi les autres membres de l'Union européenne, avait créé un organe semblable à l'OMI en France.

Après que **M. José Balarello, rapporteur**, eut souligné que le contrôle de l'origine des documents présentés par les étrangers était peut-être plus rigoureux dans certains autres pays de l'Union européenne, **M. André Nutte** a estimé que certaines administrations étrangères disposaient sans doute de plus de moyens et effectuaient dès lors un contrôle plus attentif de ces documents.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,
COMMISSION D'ENQUÊTE, MISSION D'INFORMA-
TION, GROUPES D'ÉTUDE ET DE TRAVAIL POUR
LA SEMAINE DU 2 AU 7 MARS 1998**

Commission des Affaires culturelles

Mercredi 4 mars 1998

à 10 heures 30

Salle n° 245

- Audition de M. Edouard de Royère, Président de la Fondation du Patrimoine.

- Nomination, à titre officieux, d'un rapporteur sur le projet de loi n° 207 (AN) portant modification de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 317 (1997-1998), présentée par M. Michel Barnier en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 89/48/CEE et 92/51/CEE concernant le Système général de reconnaissance des qualifications professionnelles et complétant les directives concernant les professions d'infirmier responsable de soins généraux, de praticien de l'art dentaire, de vétérinaire, de sage-femme, d'architecte, de pharmacien et de médecin (n° E 994).

Groupe de travail sur la communication audiovisuelle

Mercredi 4 mars 1998

à 15 heures

Salle n° 245

- Audition de M. Jacques Campet, auteur d'un rapport sur l'avenir de la télévision publique (septembre 1993), sur les missions et l'organisation du secteur audiovisuel public.

- Audition de M. Jean-Charles Paracuellos, ingénieur des télécommunications, chargé de l'audit à France Télévision, sur l'économie de la communication audiovisuelle.

Commission des Affaires économiques et du Plan

Mercredi 4 mars 1998

9 heures 30

Salle n° 263

- Examen du rapport d'information de MM. Jean Huchon et Louis Minetti, à la suite d'un déplacement en Espagne du 1er au 6 février 1998, sur les relations franco-espagnoles dans le secteur des fruits et légumes.

- Examen des amendements aux conclusions de la commission sur les propositions de résolutions n° 100 (1997-1998) de Mme Marie-Madeleine Dieulangard et n° 164 (1997-1998) de M. Louis Minetti et plusieurs de ses collègues sur la proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement 3094/95 et prorogeant les dispositions pertinentes de la septième directive du Conseil concernant les aides à la construction navale, et sur la pro-

position de règlement (CE) du Conseil établissant de nouvelles règles pour les aides à la construction navale (n° E-936). (Rapport n° 307 (1997-1998) de M. Alphonse Arzel, mis en distribution le jeudi 26 février 1998) (1).

Délai limite, fixé pour le dépôt, auprès du secrétariat de la commission, des amendements à la proposition de résolution adoptée par la commission :
mardi 3 mars 1998 à 12 heures.

- Adoption de la résolution de la commission.

- Examen des amendements aux conclusions de la commission sur la proposition de résolution n° 298 (1997-1998) de MM. Jacques Genton et Georges Othily sur la proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane, et sur la recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier un accord avec les pays ayant un intérêt substantiel à la fourniture de bananes pour la répartition des contingents tarifaires et de la quantité ACP traditionnelle (n° E-1004). (Rapport n° 308 (1997-1998) de M. Jean Huchon, mis en distribution le jeudi 26 février 1998)¹

Délai limite, fixé pour le dépôt, auprès du secrétariat de la commission, des amendements à la proposition de résolution adoptée par la commission :
mardi 3 mars 1998 à 12 heures.

- Adoption de la résolution de la commission.

(1) En application de l'article 73 *bis*-7 du Règlement du Sénat.

**Mission d'information chargée d'étudier l'avenir de
la politique agricole commune**

Mardi 3 mars 1998

Salle n° 263

à 16 heures :

- Audition de Mme Marie-José Nicoli, présidente de l'Union fédérale de consommateurs.

à 17 heures :

- Audition de M. René Groussard, président de la Commission des comptes de l'agriculture.

à 18 heures :

- Audition de M. Jean Pinchon, président du Conseil permanent de l'Institut national des appellations d'origine.

Mercredi 4 mars 1998

Salle n° 263

à 16 heures :

- Audition de M. Dominique Ducroquet, PDG de la Confédération générale des planteurs de betteraves.

à 17 heures :

- Audition de M. Eugène Schaeffer, président de la Confédération française de l'aviculture.

à 18 heures :

- Audition de M. Henri de Benoist, président de l'Association générale des producteurs de blé.

Groupe d'étude " Développement de la montagne "

Jeudi 5 mars 1998

à 11 heures

Salle n° 261

- Constitution du bureau.
- Programme de travail.

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense
et des Forces armées**

Mercredi 4 mars 1998

Salle n° 216

à 10 heures 30 :

- Examen du rapport de M. André Boyer, sur le projet de loi n° 232 (1997-1998) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Géorgie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

- Examen du rapport de M. André Boyer sur le projet de loi n° 230 (1997-1998) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

- Examen du rapport de M. Jean Faure, sur le projet de loi n° 304 (1997-1998) adopté par l'Assemblée Nationale, autorisant la ratification du traité d'interdiction complète des essais nucléaires.

à 14 heures 30 :

- Audition de M. Alain Richard, ministre de la Défense.

Jeudi 5 mars 1998

à 9 heures 30

Salle n° 216

- Examen du rapport de M. Nicolas About sur le projet de loi n° 297 (1997-1998), adopté par l'Assemblée Nationale, instituant une commission consultative du secret de la défense nationale.

Commission des Affaires sociales

Mercredi 4 mars 1998

à 9 heures 30

Salle n° 213

- Examen des amendements au projet de loi n° 286 (1997-1998), adopté avec modification par l'Assemblée nationale en première lecture, d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail.

Jeudi 5 mars 1998

à 9 heures

Salle n° 213

- Examen des amendements aux conclusions de la Commission sur les propositions de loi :

- . n° 43 (1996-1997) de M. Michel Moreigne, visant à étendre aux centres de santé gérés par la Mutualité sociale agricole la subvention prévue à l'article L. 162-32 du code de la sécurité sociale et n° 377 (1996-1997) de M. Georges Mouly, visant à étendre aux centres de soins infirmiers gérés par la Mutualité sociale agricole la subvention prévue à l'article L. 162-32 du code de la sécurité sociale (rapporteur : M. Jacques Bimbenet) ;

- . n° 250 (1997-1998) de M. Jean Delaneau visant à élargir les possibilités d'utilisation des crédits obligatoires d'insertion des départements (rapporteur : M. Bernard Seillier).

Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation

Mardi 3 mars 1998

Salle de la Commission

à 16 heures :

- Examen du rapport pour avis de M. Philippe Marini, en vue d'une troisième lecture, du projet de loi n° 241 (1997-1998), portant réforme de la réglementation comptable et adaptation du régime de la publicité foncière.

- Communication de M. René Tréguët sur les conséquences des nouvelles technologies sur la société française à l'aube du XXI^e siècle.

à 17 heures :

- Audition de MM. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et Christian Sautter, Secrétaire d'Etat au budget.

Jeudi 5 mars 1998

à 9 heures 30

Salle de la Commission

- Audition de M. Daniel Lebegue, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.

- Examen d'une demande, présentée par M. Jacques Oudin, tendant à la saisine de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques d'une étude sur les effets prévisibles d'un réchauffement de la planète sur le cycle de l'eau.

- Examen du rapport de M. Jacques Chaumont sur le projet de loi n° 202 (1997-1998) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Namibie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.

- Examen du rapport de M. Jacques Chaumont sur le projet de loi n° 205 (1997-1998) autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre la République française et la Confédération suisse en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée le 9 septembre 1966 et modifiée par l'avenant du 3 décembre 1969, et au protocole final annexé à la convention entre la République française et la Confédération suisse en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur les successions signée le 31 décembre 1953.

- Examen du rapport sur le projet de loi n° 233 (1997-1998) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole).

Groupe d'étude sur l'économie mixte

Mardi 3 mars 1998

Salle n° 261

à 10 heures 30 :

- Audition de M. Jacques Oudin, sénateur de la Vendée.

à 11 heures 30 :

- Audition de M. Didier Lallement, directeur général des collectivités locales.

Groupe de travail " Assurances "

Mercredi 4 mars 1998

Salle n° 104

à 15 heures :

- Désignation du Bureau.

à 15 heures 30 :

- Audition de M. Rémond, président du Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA).

à 16 heures 30 :

- Audition de M. Athias, président de l'Association française d'épargne et de retraite (AFER).

Jeudi 5 mars 1998

à 11 heures

Salle n° 104

- Audition de M. Arvis, président de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA).

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

Mercredi 4 mars 1998

à 10 heures

Salle n° 207

- Examen de l'avis de M. Jean-Paul Amoudry sur le projet de loi n° 297 (1997-1998) instituant une commission consultative du secret de la défense nationale.

Commission d'enquête chargée d'examiner le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres d'aménagement du territoire, dans une perspective de développement et d'insertion dans l'Union européenne

Jeudi 5 mars 1998

Salle n° 263

à 9 heures :

- Audition de M. Louis Gallois, président de la SNCF, de M. Thierry Mignauw, directeur général délégué " exploitation " et de M. Armand Toubol, directeur du fret.

à 10 heures 30 :

- Audition de M. Jean-Michel Dancoisne, président directeur général de la Compagnie nouvelle de conteneurs.

à 11 heures 15 :

- Audition de M. Marcel Boiteux, président d'honneur d'EDF, auteur d'un rapport sur les méthodes d'évaluation des projets d'infrastructures des transports.