

S É N A T

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Service des Commissions.

BULLETIN DES COMMISSIONS

AFFAIRES CULTURELLES

Vendredi 2 octobre 1981. — *Présidence de M. Michel Miroudot, vice-président.* — La commission a pris connaissance des travaux des **deux commissions mixtes paritaires** réunies à l'Assemblée Nationale le jeudi 1^{er} octobre 1981 en soirée.

A propos du texte sur le projet de loi portant **dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion**, le **rapporteur, M. Charles Pasqua**, a regretté que la commission mixte n'ait pu arriver à établir un texte, les représentants de l'Assemblée Nationale continuant à refuser à ces radios des ressources publicitaires et aux collectivités territoriales d'avoir de telles radios. Il a proposé

à la commission, qui l'a suivi en tout, de reprendre intégralement, sauf pour ce qui concerne la composition de la commission consultative, le texte voté par le Sénat en deuxième lecture. La commission a approuvé les amendements que son rapporteur lui proposait sur le texte adopté par l'Assemblée Nationale en nouvelle lecture après la commission mixte paritaire.

Présentant son rapport, **M. Jacques Habert** a également regretté que la commission mixte paritaire sur le projet de loi portant abrogation de la loi n° 80-564 du 21 juillet 1980, **modifiant** les articles 13, 14 et 15 de la **loi d'orientation de l'enseignement supérieur** du 12 novembre 1968 et portant modification des articles 13, 14 et 15 de ladite loi, ne soit parvenue à aucune transaction. La commission a alors décidé de revenir au texte que le Sénat avait adopté en deuxième lecture. Elle a adopté des amendements, que son rapporteur lui a présentés, au texte voté par l'Assemblée Nationale en nouvelle lecture après la commission mixte paritaire.

Mercredi 7 octobre 1981. — *Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président.* — La commission a désigné **M. James Marson rapporteur** de la proposition de loi n° 392 (1980-1981), de Mme Marie-Claude Beaudeau et plusieurs de ses collègues, tendant à encourager et à accélérer **l'évolution vers l'égalité des sexes** à travers les **manuels scolaires**.

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Jeudi 8 octobre 1981. — *Présidence de M. Michel Chauty, président.* — La commission a constaté qu'**aucun amendement** n'avait été déposé sur le projet de loi n° 384 (1980-1981) relatif à **l'exploration et à l'exploitation des ressources minérales des grands fonds marins**.

M. Raymond Dumont a souhaité que les réunions de commission ne se déroulent pas en même temps que les séances du Sénat. Le président a pris acte de cette déclaration en précisant que telle était bien sa volonté, mais que la lourdeur des ordres du jour tant du Sénat que de la commission elle-même ne permettait pas toujours d'éviter des « télescopages ».

AFFAIRES ETRANGERES, DEFENSE ET FORCES ARMEES

Jeudi 8 octobre 1981. — *Présidence de M. Jean Lecanuet, président.* — La commission a entendu un exposé de **M. Jean-Pierre Cot**, ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures chargé de la coopération et du développement, sur la politique de son département.

Le ministre a tout d'abord rappelé quelles étaient les bases de la nouvelle structure ministérielle qui devrait permettre une meilleure unité de conception de la politique de développement suivie par la France et de réaliser une meilleure articulation de la politique de coopération et des relations extérieures. Cette nouvelle structure permettra de développer les relations avec l'Afrique dans son unité. C'est ainsi que nous envisageons d'étendre nos efforts tant à l'Afrique lusophone et anglophone que francophone.

Notre politique doit également s'orienter vers un soutien aux Etats africains désireux d'affirmer leur non-alignement : il ne faut pas que le conflit Est-Ouest interfère continuellement dans les relations Nord-Sud. Cette politique implique de notre part une triple solidarité avec les Africains : nous souhaitons n'intervenir qu'en appui d'actions menées par les Etats africains eux-mêmes et dans toute la mesure du possible en accord avec les décisions de l'Organisation de l'unité africaine.

En ce qui concerne la solidarité économique, nous nous efforcerons de promouvoir le développement du plan d'action défini à Lagos en 1980.

Enfin, en matière de sécurité, notre solidarité doit s'affirmer à travers les accords de défense et de coopération militaire conclus avec certains pays africains.

M. Jean-Pierre Cot a ensuite traité des différents aspects de notre politique du développement. Nous avons besoin de définir une stratégie globale du développement. Nous avons pris dans ce domaine des engagements précis et en particulier celui de porter en 1988 le montant de notre aide publique à 0,7 p. 100 de notre produit national brut et cela en dehors de l'aide accordée aux départements d'outre-mer et territoires d'outre-mer.

Il s'agit d'un engagement financier important qui ne pourra être obtenu que s'il apparaît comme étant de l'intérêt de notre pays et lié à la relance de notre propre économie. Il faut également, dans ce domaine, rétablir une certaine forme d'unité dans la conception de la politique de développement que nous entendons suivre.

L'exposé liminaire du ministre a été suivi d'un débat au cours duquel un certain nombre de questions lui ont été posées par les commissaires.

A **M. Louis Martin** qui l'interrogeait sur son budget, le ministre a indiqué qu'il s'agissait d'un budget de transition. Ce sont les crédits pour 1983 qui seront établis de façon à mieux mettre en œuvre les nouveaux objectifs de la politique d'aide au développement.

A **M. Raymond Bourguine** qui l'interrogeait sur la situation difficile connue actuellement par le Sénégal et la Côte-d'Ivoire, **M. Jean-Pierre Cot** a précisé qu'il ne fallait pas exagérer les difficultés surtout conjoncturelles connues par ces pays et qu'en particulier les réformes courageuses intervenues au Sénégal devraient permettre à ce pays de retrouver une situation meilleure. D'autres pays sont devant des problèmes d'une autre gravité.

Répondant à **M. Jacques Chaumont** concernant l'influence cubaine en Afrique, le ministre a précisé qu'une des premières conditions du retrait des Cubains de certains pays africains, et en particulier en Angola, est que la paix soit rétablie dans la région et que nous devons travailler à ce rétablissement.

Répondant en même temps à **M. Serge Boucheny**, le ministre a rappelé les efforts faits par notre pays pour aboutir à un règlement du problème de la Namibie. Il a rappelé également le prochain voyage à Paris du président de l'Angola. En ce qui concerne l'Afrique du Sud, il a indiqué que l'imbrication de l'économie sud-africaine dans celle des pays voisins et des pays occidentaux rendait de toute manière difficile la mise en œuvre d'un boycott économique ; cependant la France ne livrera plus aucune arme à ce pays.

Sur la situation au Tchad qui avait été évoquée par **M. Michel d'Aillières**, **M. Jean-Pierre Cot** a rappelé qu'une force africaine d'urgence était actuellement en voie de constitution et que son déploiement au Tchad devrait avoir pour conséquence le retrait des forces libyennes.

A **M. Max Lejeune** qui l'interrogeait sur Mayotte et l'archipel des Comores, le ministre a rappelé la contradiction qui existe entre l'appartenance naturelle de Mayotte à l'ensemble comorien et le statut politique de l'île.

Enfin le ministre a répondu à des questions posées par **M. Claude Mont** sur l'extension du domaine du Stabex (le fonds de stabilisation prévu par les accords de Lomé) ainsi qu'à **M. Gérard Gaud** et à **M. Jacques Genton**.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 7 octobre 1981. — *Présidence de M. Robert Schwint, président.* — Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition d'une délégation de la **confédération française des travailleurs chrétiens (C. F. T. C.)** sur les **problèmes prud'homaux**.

Les représentants de la C. F. T. C. ont rappelé que leur organisation avait été associée à la réforme prud'homale mais que la mise en place et les conséquences de la loi nouvelle suscitaient plusieurs observations.

S'agissant du renouvellement des conseillers prud'homaux, la C. F. T. C. constate que les élections partielles ont pour conséquence de laminer les organisations syndicales « minoritaires » ; elle s'est montrée acquise au principe d'un renouvellement global des conseils, à l'expiration d'un mandat de cinq ans des conseillers.

En ce qui concerne les conditions d'éligibilité, la C. F. T. C. s'est montrée favorable à une conception réaliste du principe de territorialité des candidats ; dans le silence de la loi, elle a estimé, sur ce point, qu'une circonscription couvrant le département et les départements limitrophes était satisfaisante.

Les représentants de la C. F. T. C. ont ensuite souhaité que la formation des conseillers incombe aux organisations syndicales sous le contrôle légitime des pouvoirs publics. Ils ont indiqué que les magistrats professionnels ne disposaient guère des moyens de prendre en charge cette formation. Ils ont manifesté le souhait que la période de formation des conseillers soit assimilée à une durée de travail effectif.

S'agissant du régime de l'Alsace-Moselle, ils ont admis que les salariés restaient attachés à la formule de l'échevinage mais ont souhaité que tous les salariés puissent participer aux élections prud'homales.

Les membres de la délégation ont estimé que le régime de la section « cadres » devait subsister dans sa forme actuelle et ont enfin indiqué que leur organisation ne souhaitait pas une réforme très profonde de l'institution, qui risquerait d'accroître encore les difficultés rencontrées.

Le président Robert Schwint s'est interrogé sur la reconnaissance, comme un temps de travail, des heures effectuées par le conseiller prud'homme dans l'exercice de ses fonctions.

M. Jean Chérioux s'est enquis du mode de désignation des conseillers qui aurait la préférence de la C. F. T. C.

M. Jean Béranger s'est inquiété du retard constaté dans l'instruction des dossiers par le conseil des prud'hommes de Paris.

M. Jacques Bialski a évoqué, par analogie, le mode d'indemnisation des administrateurs des caisses de sécurité sociale.

M. André Bohl a demandé si des régions autres que Paris enregistreraient un retard de même ampleur dans l'instruction des dossiers; il a également estimé que le problème de la « territorialité de l'éligible » pourrait peut-être trouver une forme de solution dans le cadre de la décentralisation. Il a enfin reconnu que la population d'Alsace-Moselle tenait à conserver son régime particulier qui consacre le rôle des tribunaux d'instance.

M. Louis Souvet s'est interrogé sur l'évolution d'un système qui devra faire face à des conflits du travail de plus en plus nombreux.

Répondant à ces interventions, les représentants de la C. F. T. C. ont estimé que les conseillers devraient être indemnisés convenablement pour une tâche sociale de première importance, et que cette indemnisation devrait également couvrir le temps passé à l'instruction des dossiers. Cette indemnisation pourrait s'inspirer des solutions existant en faveur des administrateurs des caisses de sécurité sociale.

Ils ont précisé que, sans remettre en cause le principe de l'élection des conseillers, retenu par le législateur, la C. F. T. C. manifestait sa préférence pour une désignation par les organisations syndicales représentatives.

Ils ont reconnu que l'engorgement du conseil de prud'hommes de Paris résultait, pour une large part, de la situation passée et de difficultés provoquées par la mise en place de la réforme ; sur ce point, la situation devrait s'améliorer dans les mois et les années à venir, tandis que l'encombrement des conseils apparaît très variable selon les régions.

La C. F. T. C. s'est montrée favorable au maintien de l'échevinage là où il existe et a souligné que les magistrats professionnels tendaient à associer plus que par le passé les assesseurs à leurs décisions.

Elle a rappelé que la juridiction prud'homale n'avait vocation qu'à régler les conflits individuels du travail et qu'un élargissement de ses compétences, un instant envisagé par certains, ne lui paraissait, pour l'instant, pas opportun.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition — à laquelle étaient conviés les sénateurs membres du groupe d'étude des problèmes des déshérités et du quart monde — de M. Gabriel Oheix, conseiller d'Etat, et auteur du rapport « Contre la précarité et la pauvreté ».

M. Gabriel Oheix, après avoir souligné le caractère collectif de ce travail, a rappelé les conditions dans lesquelles il avait été chargé par le Premier ministre en juin 1980 d'une mission « tendant à définir les actions destinées à permettre la résorption progressive des flots de pauvreté ». Cette mission ne peut être dissociée du programme quinquennal engagé par les Communautés européennes relatif à la lutte contre la pauvreté, ni des travaux d'élaboration du VIII^e Plan. Elle se justifie de même par une sensibilité accrue au phénomène de la pauvreté, dont de nouvelles formes sont apparues avec la crise économique sans que notre système de protection sociale, pourtant de plus en plus coûteux et sophistiqué, ait pu y apporter de réponses satisfaisantes.

M. Gabriel Oheix a ensuite décrit la méthodologie employée, qui s'inscrit dans la mission qui lui était impartie par le Gouvernement et qui le chargeait de proposer :

— des mesures propres à éviter que les familles ou les personnes concernées se trouvent privées du bénéfice des différentes législations sociales ;

— celles qui permettent de mieux répondre à leurs besoins particuliers, surtout en matière de formation, d'emploi, de logement et de protection sanitaire et sociale ;

— les méthodes d'action administratives permettant de promouvoir les interventions nécessaires pour contribuer efficacement à la résorption d'îlots de pauvreté.

Pour ce faire, le groupe de travail présidé par M. Gabriel Oheix a adopté une approche volontaire et utilitariste, axée prioritairement sur la volonté d'améliorer le fonctionnement des systèmes sociaux existants et de « responsabiliser » au maximum les administrations sur les solutions à élaborer et formuler des propositions mesurées, concrètes et indépendantes les unes des autres.

L'orateur a ensuite abordé les problèmes qu'il avait rencontrés.

Comme en témoignent d'autres travaux sur le même thème, et surtout le bilan effectué par la fondation pour la recherche sociale, pour les communautés européennes, la pauvreté est apparue, quelle que soit sa définition, comme n'étant pas seulement affaire de revenus. L'irrégularité de ceux-ci est souvent plus grave que leur faiblesse et leur incertitude produit outre la pauvreté, la résignation, l'habitude de l'assistance et la perte d'autonomie.

La pauvreté ou, plus nouvellement, la précarité, est en général multidimensionnelle et résulte du cumul de plusieurs handicaps qui s'aggravent dans la période actuelle.

Elle échappe largement aux statistiques et se heurte à une absence très grave de coordination entre les divers services et organismes sociaux.

Les situations les plus douloureuses paraissent être celles des femmes seules, souvent chargées de famille, celles des étrangers de la deuxième génération et des femmes d'immigrés, celles enfin qui naissent d'une urbanisation mal planifiée qu'ont fait éclater les systèmes traditionnels de solidarité.

Décrivant certaines « poches de pauvreté », accompagnées souvent d'illettrisme, M. Gabriel Oheix a souligné que les solutions ne pouvaient être que globales mais qu'une action sociale de plus en plus planifiée pouvait entraîner un contrôle social croissant qui prive l'individu de toute autonomie.

Parmi les solutions proposées, au centre desquelles figurent l'emploi et l'impératif de la réinsertion par le travail, priorité est donnée au bon fonctionnement des systèmes sociaux, afin qu'ils puissent résoudre les difficultés rencontrées.

Celles-ci, si l'on se réfère au « vécu » des grandes associations caritatives, tiennent surtout au dysfonctionnement des allocations familiales, du fait de la complexité des procédures et forma-

lités et de la mentalité trop axée sur le contrôle des services compétents, aux modalités du versement des retraites vieillesse fondées sur le paiement à terme échu et non à échoir et à la liaison complexe entre chômage, invalidité et vieillesse.

M. Gabriel Oheix a ensuite exposé que, selon lui, la lutte contre la pauvreté impliquait trois conditions :

— une action fortement coordonnée soutenue par une volonté politique réelle, mais qui soit aussi largement déconcentrée, le niveau départemental lui paraissant le plus satisfaisant ;

— la mise en place d'indicateurs locaux ;

— et le choix d'une politique du quotidien qui n'est d'ailleurs pas antinomique avec de grandes réformes sociales.

Le tout implique à l'évidence un profond changement des mentalités.

Avant de conclure, M. Gabriel Oheix a signalé les critiques que l'on pouvait formuler à l'encontre de cette étude : n'avoir pas traité d'abord des D. O. M. non plus qu'en métropole, de l'aide sociale à l'enfance (examinée dans un autre rapport officiel remis par M. Bianco), n'avoir pas mentionné les problèmes que pose l'hospice de Nanterre, n'avoir pas abordé la question du rapport « coût-efficacité » de notre système social, qui pose de délicats problèmes de coordination des actions menées, de formation et d'emploi des travailleurs sociaux, n'avoir pas examiné le problème des surcharges financières de certaines communes d'accueil de travailleurs étrangers, enfin n'avoir pas chiffré le phénomène de la pauvreté et s'être contenté d'estimations.

Après cet exposé, M. Pierre Louvot a rendu hommage à la qualité du rapport et attiré l'attention sur les limites de certaines solutions proposées, comme le revenu de soutien. M. Gabriel Oheix a précisé qu'à son avis ce revenu de soutien, versé avant que l'intéressé puisse percevoir ce auquel il a droit, devrait être pris en charge par l'organisme qui devra payer la prestation prévue.

M. André Bohl a émis le souhait que les recommandations faites sur le problème de logement et des impayés de loyers soient traduites dans les faits.

M. Jean Béranger pour sa part a souligné les difficultés rencontrées quotidiennement par les élus locaux et rappelé l'effort fait par les caisses de retraite complémentaire en matière de versement des pensions vieillesse.

M. Charles Bonifay a approuvé l'orientation générale du rapport, à savoir le souci de proposer sur des points précis des

améliorations de fonctionnement du système. Même s'il n'est pas possible de se priver de contrôle, il faut lutter contre la lourdeur administrative qui tient largement à la complexité de la législation.

M. André Rabineau enfin a attiré l'attention de la commission sur l'action des assistantes sociales qui n'a peut-être pas donné tout ce que l'on pouvait en attendre. M. Gabriel Oheix, en réponse, a repris l'essentiel des principales critiques portées à l'encontre du service social et exposé l'intérêt qu'il y aurait à effectuer des études sur la formation, les méthodes de recrutement et l'emploi de travailleurs sociaux.

Après une suspension de séance, la commission a enfin procédé à l'audition des représentants de l'union fédérale des associations de combattants (U. F. A. C.).

Les représentants de cette organisation ont d'abord voulu noter le nouveau climat qui présidait désormais aux relations des associations avec les pouvoirs publics. Ils se sont notamment déclarés satisfaits par l'adoption définitive de la proposition de loi sénatoriale relative au 8 mai, jour férié. Ils ont également insisté sur l'effort considérable que représente la solution progressive du dossier du « rapport constant ».

En revanche, les représentants de l'union ont regretté l'absence de toute mesure catégorielle dans le projet de loi de finances pour 1982.

S'ils ont noté les déclarations selon lesquelles une loi de finances rectificative interviendrait en juillet 1982, qui accordera une deuxième tranche de rattrapage au titre du rapport constant, ils souhaitent qu'un premier effort, à hauteur de 2,5 p. 100, intervienne dès le 1^{er} janvier 1982.

Revenant aux dossiers catégoriels, les représentants de l'union ont particulièrement attiré l'attention de la commission sur la situation des veuves, des orphelins et des ascendants, ainsi que sur le nécessaire retour à la proportionnalité des pensions.

Après avoir évoqué les difficultés particulières des anciens résistants, liées aux conditions d'attribution de la carte de combattant volontaire de la Résistance, les représentants de l'union ont abordé les dossiers propres aux anciens combattants d'Afrique du Nord. Ils ont souhaité l'inscription à l'ordre du jour le plus prochain du Sénat de l'examen de la proposition de loi adoptée par sa commission des affaires sociales, sur le rapport de son président, Robert Schwint.

Un débat s'est alors engagé, auquel ont participé, outre le président Robert Schwint, MM. Michel Moreigne, Paul Robert, André Rabineau et René Touzet ; il a fait apparaître l'opportunité qu'il y aurait à ce que les autres dossiers du contentieux en cours fassent l'objet d'une commission tripartite, à l'image de la solution retenue par le « rapport constant ».

La commission a souhaité, en accord avec les représentants de l'union, que l'effort de concertation du Gouvernement soit prolongé par un « assouplissement », notamment dans les procédures relatives à l'aggravation des infirmités et affections pensionnées, des pratiques instituées par le secrétariat d'Etat au cours de ces dernières années ; il conviendrait de revenir rapidement à un état de choses où la rigueur administrative n'exclut pas nécessairement la « bienveillance » telle qu'elle était officiellement proclamée et recommandée par les pouvoirs publics aux experts et aux fonctionnaires chargés d'appliquer la législation des pensions d'invalidité.

M. Robert Schwint a conclu en souhaitant qu'aux difficiles « marchandages » auxquels elles devaient se livrer jusqu'à présent, les associations substituent une action énergique en vue d'associer la jeunesse au souvenir et aux efforts en faveur de la paix.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Mercredi 7 octobre 1981. — Présidence de M. Edouard Bonnefous, président. — La commission a procédé à l'audition de **M. Alain Savary, ministre de l'éducation nationale.**

Le ministre, répondant au questionnaire qui lui avait été adressé a, tout d'abord, noté que la situation de l'éducation nationale exigeait un accroissement des crédits, indépendamment de tout mouvement de la population scolaire. A cet égard, il a cité diverses actions (création de zones d'éducation prioritaires, amélioration de l'encadrement scolaire et administratif, développement de l'enseignement technologique et soutien de la scolarisation en milieu rural) qui commandaient un accroissement du nombre de personnels du ministère.

La recherche de l'adaptation des formations à la demande économique et sociale suppose, en priorité, un redressement des moyens et par conséquent de la qualité de l'enseignement technique qui fera l'objet d'un plan de deux ans et dont le Parlement sera appelé à débattre.

Sur ce point, des améliorations sensibles seront mises en œuvre dès le budget de 1982 tant en matière de personnels que de modernisation du parc de machines de l'enseignement technologique.

Mais ce programme n'est pas séparable d'une révision des spécialités qui s'effectuera conformément aux impératifs pédagogiques aussi bien en fonction des besoins réels des marchés économiques que de l'évolution des techniques.

En ce domaine, l'évolution souhaitable commande également la mise en place d'observatoires économiques régionaux où l'école, l'université, les collectivités locales et les représentants professionnels pourraient collaborer.

S'agissant de l'enseignement privé, M. Alain Savary a confirmé que si l'objectif d'un grand service public unifié et laïc était maintenu, sa réalisation ne pourrait se faire qu'après une très large discussion associant toutes les parties concernées. En fonction de ces échanges de vues des propositions seront élaborées, sur lesquelles s'engagera une négociation.

Abordant les problèmes de l'enseignement supérieur, le ministre a exposé les grandes orientations de sa politique.

La crise de l'enseignement supérieur, a-t-il souligné, repose d'abord sur l'état de gêne où ont été maintenues les universités — tant en matière de personnel que de subventions de fonctionnement. Un bilan de l'état financier des établissements doit donc être dressé préalablement à toute réforme.

S'agissant des personnels, le ministre a indiqué qu'il fallait préserver l'avenir en assurant un recrutement régulier des personnels enseignants tout en s'attachant à résoudre le problème des enseignants vacataires.

Par ailleurs, un projet de modification de la loi d'orientation universitaire sera soumis au Parlement à la rentrée 1982. Ce projet mettra l'accent sur la rénovation de la mission des universités, notamment en les associant plus activement au développement économique régional.

Enfin, M. Alain Savary a marqué l'attention que le ministère accorde au soutien des grands établissements, en France et à l'étranger.

Un large débat a fait suite à l'exposé du ministre à l'occasion duquel sont intervenus **MM. Maurice Blin, rapporteur général, René Chazelle, André Fosset, René Ballayer, Josy Moinet, Marcel Fortier, René Tomasini, Jean-Pierre Fourcade, Stéphane Bonduel, Jacques Descours Desacres et Jean Francou.**

En réponse aux commissaires, le ministre a indiqué :

— à M. René Chazelle que la rénovation de la carte universitaire fera l'objet d'une conciliation délicate mais nécessaire entre le principe d'autonomie et l'esprit de collaboration dont devront faire preuve les établissements ;

— à M. Gérard Delfau que l'aide sociale sera dotée de 150 millions supplémentaires dans le secteur scolaire ; cette aide sera réaménagée en faveur des catégories sociales et culturelles les plus défavorisées ;

— à M. Josy Moinet, que la régionalisation et la décentralisation de l'éducation nationale ne doit pas faire oublier la nécessité d'une formation minimale commune à tous les élèves ; de plus, cette régionalisation doit éviter à tout prix que des disparités de ressources n'entravent le fonctionnement du système éducatif ;

— à MM. Jacques Descours Desacres et René Tomasini, que les problèmes afférents aux seuils d'ouverture de classe en milieu rural seront traités en fonction des particularités locales dans le cadre des zones prioritaires ;

— à M. André Fosset, que les conséquences à tirer des observations de la Cour des comptes sur la gestion des personnels sont à l'étude.

Le ministre a en outre confirmé, qu'après une pause nécessaire pour préciser les objectifs, l'utilisation des techniques nouvelles avait été reprise mais que cette diffusion supposait la formation préalable des personnels appelés à l'assurer.

En réponse à une question de M. Jean-Pierre Fourcade sur la prise en charge par l'Etat des indemnités relatives au logement des instituteurs, le ministre a indiqué que la dotation destinée à cette action pour 1982 assurait la réalisation d'engagements pris antérieurement.

Enfin, le ministre a précisé que si la discussion allait s'ouvrir prochainement, aucun délai n'était fixé pour les négociations en vue de la création d'un grand service public laïc et unifié. Les propositions du Gouvernement seront rendues publiques dans le courant de l'année 1982.

M. Edouard Bonnefous, président, a remercié M. Alain Savary de la clarté des réponses qu'il avait apportées aux demandes d'information des commissaires.

Judi 8 octobre 1981. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de **M. Laurent Fabius, ministre délégué** auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, sur le projet de loi de finances pour 1982.

M. Edouard Bonnefous, président, a d'abord fait observer que le temps imparti au Sénat pour l'examen du budget ne permettait pas d'examiner à l'intérieur de cette période, à la fois le projet d'impôt sur la fortune et les autres dispositions du budget.

M. Laurent Fabius a répondu que l'impôt sur la fortune constituait une partie importante et significative du projet de budget pour 1982 et qu'il n'était pas possible d'envisager un examen séparé. Toutefois, il a accepté de revenir devant la commission afin de présenter de manière plus approfondie les dispositions relatives à cet impôt.

Le ministre a ensuite rappelé les grandes lignes du projet de budget pour 1982 dont le premier objectif est l'emploi par la relance et la solidarité. Il a annoncé la création d'un comité interministériel auprès du Premier ministre chargé du suivi de l'engagement des dépenses budgétaires afin d'éviter les dépassements de crédits et il a confirmé que l'engagement de 15 milliards de francs d'autorisations budgétaires sera différé et décidé dans le cadre de cette nouvelle procédure.

Le ministre a ensuite répondu aux questions des commissaires.

En réponse aux questions de **M. Henri Duffaut,** il a indiqué que le déficit d'exécution pour 1981 serait d'environ 70 à 75 milliards de francs et que le déficit pour 1982 serait contenu dans les limites annoncées. En ce qui concerne l'impôt sur la fortune, le ministre n'a pas exclu une revalorisation périodique des seuils d'imposition et a indiqué que le système de la dation en paiement serait applicable aux œuvres d'art et aux demeures historiques.

A **M. Jean-Pierre Fourcade,** qui s'est inquiété des conditions de financement du déficit budgétaire et de l'accroissement de la dette, **M. Laurent Fabius** a affirmé que « l'esprit » du budget n'était pas remis en cause à la suite des réajustements des parités monétaires et que le financement du déficit sera effectué en 1982 sans création monétaire excessive.

Répondant à **M. Henri Torre** sur le maintien de l'imposition des plus-values, le ministre, après avoir critiqué l'incohérence de cet impôt, a annoncé son réaménagement au cours de l'année 1982.

M. Christian Poncelet a interrogé **M. Laurent Fabius** sur la difficulté de concilier la relance par le déficit budgétaire et l'austérité des nécessaires mesures d'accompagnement de la modification de la parité du franc par rapport aux monnaies des autres pays membres du système monétaire européen.

Il a critiqué le nombre des créations d'emplois dans la fonction publique et a estimé que le déficit serait supérieur aux prévisions en raison de la sous-estimation de la hausse des prix et de la surestimation des rentrées de T.V.A. retenues parmi les principales hypothèses économiques du rapport économique et financier accompagnant le projet de loi de finances pour 1982. Il s'est également interrogé sur le rendement de l'impôt sur la fortune et les difficultés que rencontreraient certains redevables pour acquitter le montant qui leur serait demandé, ainsi que sur les conséquences économiques de ce prélèvement qui viendrait s'ajouter à d'autres impôts frappant déjà les patrimoines.

Le ministre a justifié les hypothèses économiques principales à partir desquelles avaient été élaborées les prévisions de la loi de finances pour 1982 ; il a indiqué que la taxe professionnelle ne serait pas supprimée tant que n'aurait pas été définie une ressource de substitution pour les collectivités locales. Il a fait valoir que les redevables en difficulté ne seraient pas imposés à l'excès en raison de la diminution de la valeur vénale de leurs biens.

En réponse à **M. Henri Gaetschy** qui évoquait les difficultés des collectivités locales pour obtenir des prêts et les modalités d'affectation des 46 000 emplois créés dans la fonction publique, ainsi que les conséquences des mesures gouvernementales sur la compétitivité des entreprises, le ministre a rappelé que la loi de finances et le projet de loi sur la décentralisation prévoyaient :

— une progression de 18 p. 100 des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales ;

— une augmentation de 16,8 p. 100 du fonds de compensation de la T.V.A. ;

— une croissance de 23 p. 100 des subventions de fonctionnement spécifiques et de 17 p. 100 des subventions d'équipement sectorielles ;

— ainsi que la prise en charge par l'Etat de diverses dépenses supportées par les communes et les départements.

Il a estimé que l'augmentation souhaitable des exportations françaises est compatible avec la stimulation simultanée du marché intérieur.

En réponse à une question de **M. Stéphane Bonduel** sur la fiscalité des alcools et la situation de la viticulture française, il a rappelé qu'un rapport avait été déposé par **M. Autain** et a indiqué qu'une décision devrait être prise au niveau européen le 21 octobre et que c'est pour ne pas préjuger de cette décision qu'aucun article n'avait été, pour le moment, inséré dans la loi de finances à ce sujet. Il a estimé qu'il avait hérité, en cette matière, d'une situation qui n'était pas satisfaisante.

Il a précisé à **M. Josy Moinet** qu'un amendement serait déposé par le Gouvernement au cours de la discussion budgétaire pour traduire les décisions du 21 octobre.

En réponse à **M. Paul Jargot**, qui l'interrogeait sur l'imposition des fortunes et des hauts revenus ainsi que sur les modalités d'aide aux collectivités locales, le ministre a indiqué qu'il était ouvert à toute discussion concernant un allègement des plus basses tranches d'impôts sur le revenu à condition que soient définies les conditions de compensation de la perte de recette qui en résulterait. Il a jugé qu'il ne lui paraissait pas opportun de créer une tranche à 65 p. 100 dans le cadre de la loi de finances pour 1982 et a déclaré que le mécanisme de la dotation globale de fonctionnement pourrait être réexaminé lors de la discussion du projet sur les ressources des collectivités locales.

M. Jean Cluzel a douté que les conditions d'une relance soient créées par les mesures gouvernementales et a critiqué le plafonnement du quotient familial ainsi que l'absence de participation des fonctionnaires à l'impôt chômage ; il a souhaité la limitation des frais généraux des sociétés du secteur public et parapublic et a estimé que l'alourdissement de la pression fiscale sur certaines catégories de contribuables était excessive.

Répondant à ce dernier, **M. Laurent Fabius** a rappelé l'avantage fiscal qui résultait du mécanisme du quotient familial pour les gros contribuables et a estimé qu'une cotisation de solidarité des fonctionnaires ne suffirait pas à régler le déficit des assurances chômage : au demeurant, en tant que contribuables, les fonctionnaires seront appelés, pour ceux dont les revenus sont les plus élevés, à participer à l'effort de solidarité dans le cadre de « l'impôt chômage ».

En réponse à une question de **M. Louis Perrein** concernant le prélèvement effectué par l'Etat sur le budget des P.T.T., le ministre a fait valoir que l'excédent d'exploitation était susceptible, en vertu de la réglementation en vigueur, d'être reversé au budget général de l'Etat et a estimé qu'il n'était pas cho-

quant, au niveau des principes, qu'une administration bénéficiant d'une situation favorable soit amenée à contribuer à l'effort national de solidarité. Il a jugé que le prélèvement effectué était compatible avec les nécessités du développement du service public des postes et des télécommunications.

En réponse à **M. René Monory** qui évoquait l'effet psychologique de la dévaluation du franc et l'impact sur l'exécution de la loi de finances des mesures d'accompagnement de cette modification de parité, le ministre a déclaré que les mesures qui avaient été prises avaient un caractère volontariste et n'avaient été imposées ni par les circonstances ni par les partenaires de la France. Il a précisé que le Parlement serait tenu informé des décisions que prendra le Gouvernement en ce qui concerne le rythme d'engagement des programmes d'investissement dont les montants sont prévus par le projet de loi de finances.

M. Jacques Descours Desacres a interrogé le ministre sur les charges d'entretien de voirie des collectivités locales et sur les conditions actuelles des prêts qui leur sont consentis ainsi que sur les modalités d'imposition des bénéficiaires agricoles.

M. Goeffroy de Montalembert l'a questionné sur les conditions de déduction des dépenses d'entretien et de grosses réparations des entreprises agricoles.

Le ministre a répondu à **M. Maurice Blin** que la loi de finances comportait un crédit de 2 milliards de francs destinés à l'indemnisation des actionnaires des entreprises nationalisées.

En réponse à **M. Edouard Bonnefous, président**, qui l'interrogeait sur la levée de l'anonymat des placements en or, le ministre a déclaré que cette mesure n'avait eu aucune conséquence sur le marché du métal précieux.

Présidence de M. Jean Cluzel, vice-président. — Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de M. André Henry, ministre du Temps libre, sur le projet de budget de son département ministériel.

Le ministre a tout d'abord fourni des précisions sur les structures de son département. Il a indiqué que le ministère du temps libre était surtout un ministère à vocation sociale regroupant cinq directions : la direction de la jeunesse et la direction des sports, sous l'autorité du ministre délégué, chargé de la jeunesse et des sports ; la direction du tourisme, sous l'autorité du secrétaire d'Etat chargé du tourisme ; la direction de l'administration et la récente direction du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature dépendant directement du ministre du temps libre.

Le projet de budget pour 1982 du ministère du temps libre ne comporte pas de crédits d'équipements pour la direction du loisir social, en raison des contraintes de délai imposées pour l'impression des fascicules budgétaires.

Le ministre a déclaré qu'il espérait être en mesure de communiquer ces dotations au Sénat avant le débat en séance publique.

Après l'exposé introductif du ministre, la commission a procédé à un large débat.

M. Stéphane Bonduel, rapporteur spécial de la jeunesse et des sports, a évoqué successivement :

— le transfert, au titre III, de crédits à destination du ministère de l'éducation nationale ;

— l'importance de la progression des moyens financiers d'un exercice à l'autre.

M. Yves Durand, rapporteur spécial du tourisme, a posé plusieurs questions :

— il a demandé dans quelle mesure l'administration du tourisme pourrait effectivement consommer les dotations considérables accordées au financement des villages de vacances (+ 400 p. 100 en crédits de paiement d'un exercice à l'autre) et des campings (+ 153,40 p. 100 en crédits de paiement d'un exercice à l'autre) ;

— il a évoqué l'éventualité de créer un groupe de travail chargé de trouver une solution aux difficultés de gestion comptable du tourisme ;

— il s'est interrogé sur le bien-fondé de l'existence d'une ligne budgétaire qui n'est dotée d'aucun crédit au moment de la présentation au Parlement du projet de budget ; il s'agit du chapitre 56-01, qui est abondé en cours d'exercice par voie de transferts ;

— il a enfin abordé les perspectives des interventions de l'Etat au profit de France-Information-Loisirs, de l'association française d'action touristique et du groupement d'intérêt économique Bienvenue France.

Répondant aux intervenants, le ministre a fourni les précisions suivantes :

— des instructions ont été données pour qu'une politique de transparence, de clarté et de rigueur soit dorénavant suivie à l'égard des organismes bénéficiant de subventions ;

— le développement des villages de vacances et des campings doit être poursuivi, dans un exercice d'animation, afin d'accroître leur polyvalence et leur utilisation permanente ; l'import-

tance des crédits en cause justifiera, éventuellement, des corrections nécessaires selon le rythme d'exécution du budget ; — les pratiques comptables et les modalités de gestion des personnels seront réexaminés dès le début de l'exercice.

L'association française d'action touristique doit réformer radicalement ses méthodes pour tenir compte des critiques formulées à son encontre par la Cour des comptes.

Une mission est en cours sur France-Information-Loisirs, afin d'élargir les missions de cet organisme, en liaison, en Europe, avec le groupement d'intérêt économique Bienvenue France.

Le ministre a ensuite ainsi résumé les principales orientations de sa politique :

— le ministère du temps libre devrait être un ministère du mieux-vivre, en liaison avec les réalités économiques et sociales ;

— une grande ambition est proposée aux citoyens : créer son temps et non plus le subir ;

— des réformes seront entreprises pour répondre à la nécessité de développer les activités de plein air ;

— des contrats de programme seront conclus avec les associations, définissant des objectifs précis ;

— les propositions contenues dans le rapport de M. Bertrand Schwartz seront étudiées, notamment en vue d'intéresser la jeunesse à l'éducation populaire ;

— le ministère prépare une loi sur les associations, qui devraient ainsi être appelées à jouer un rôle plus important dans la vie de la collectivité ;

— une large concertation sera pratiquée entre les intéressés au sujet de l'aménagement du temps de travail ;

— l'institution du chèque-vacances pose la question du montant de l'aide accordée aux vacances ; le coût de 250 000 bénéficiaires, en 1982, représenterait 135 millions de francs ; mais il s'agit d'une aide aux personnes les plus démunies qu'il convient de prendre en considération.

Plusieurs questions ont alors été posées au ministre.

Répondant à M. René Ballayer, le ministre a souhaité que l'instruction civique, et même l'instruction au civisme, figure parmi les matières étudiées par la jeunesse.

M. Stéphane Bonduel, rapporteur spécial de la jeunesse et des sports, a rappelé l'importance économique et sociale de l'étalement des vacances ; il a regretté l'insuffisance du taux de participation financière de l'Etat.

M. Michel Manet a insisté sur la nécessité de procéder à un recrutement de qualité des personnels.

M. Yves Durand, rapporteur spécial du tourisme, a rappelé que le chèque-vacances constituait une charge pour les entreprises.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a demandé si les lacunes budgétaires évoquées par le ministre au début de son exposé devaient être comblées par des dotations supplémentaires.

M. Christian Poncelet a évoqué le risque de l'éventualité d'une distorsion entre le niveau de l'Etat, qui définit les principes d'une politique d'aide aux associations, et le niveau départemental où seront précisées les modalités de cette aide.

Le ministre a fourni, dans ses réponses, les précisions suivantes :

- les lignes budgétaires non servies seront créditées de moyens disponibles au sein du ministère ;
- le ministère du temps libre est créateur d'emplois : à ce titre, il conserve bien sa vocation sociale ;
- le chèque-vacances ne provoquerait qu'un manque à gagner, et non pas une perte, pour la sécurité sociale.

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION, SUFFRAGE UNIVERSEL, REGLEMENT ET ADMINISTRATION GENERALE

Mardi 6 octobre 1981. — *Présidence de M. Jean Geoffroy, vice-président.* Au cours d'une suspension de la séance publique, la commission a procédé à l'examen des amendements au projet de loi n° 405 (1980-1981), modifié par l'Assemblée Nationale, relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers.

A l'article 2, concernant la conduite à la frontière et l'interdiction du territoire des étrangers en situation irrégulière, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 21 du Gouvernement tendant à punir de peines correctionnelles tout étranger qui a pénétré ou séjourné en France en violation d'une interdiction du territoire prononcée à son encontre.

Elle a également donné un avis favorable à l'amendement n° 17 du Gouvernement, dont l'objet est de permettre au juge de refouler un étranger, sans condition préalable de condamnation pénale, ainsi qu'à l'amendement n° 19 du Gouvernement conférant un caractère facultatif à la peine de l'interdiction du territoire et limitant la durée de cette peine à un an maximum. Au même article, la commission a approuvé l'amendement n° 18 du Gouvernement en le sous-amendant afin d'éviter de créer une immunité pénale au bénéfice des travailleurs immigrés clandestins qui engagent contre leurs employeurs une action devant

la juridiction prud'homale en vue d'obtenir les avantages pécuniaires qui leur sont reconnus par la loi (droit au paiement des salaires et de ses accessoires, indemnité de rupture en cas de congédiement, et, le cas échéant, autres indemnités pour pré-judice spécial).

A l'article 3, relatif à l'expulsion, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat en ce qui concerne l'amendement n° 16 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste tendant à supprimer toute exigence de durée du mariage qui met à l'abri des mesures d'expulsion et de refoulement des étrangers dont le conjoint est Français.

Elle a en revanche approuvé l'amendement n° 15 des mêmes auteurs, dont l'objet est de mettre également à l'abri desdites mesures les étrangers ayant des enfants mineurs résidant en France. Cet amendement a pour but d'étendre le champ d'application de cette disposition favorable aux étrangers qui n'ont pas été définitivement déçus de leur autorité parentale.

A l'article 6, sur les dispositions transitoires applicables dans les départements d'outre-mer, elle a par contre repoussé l'amendement n° 20 du Gouvernement pour le motif qu'il renvoie à un simple décret le soin de fixer dans quelles conditions le ministre de l'intérieur pourra ordonner dans ces départements la conduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière.

Pour répondre toutefois au souci exprimé par cet amendement d'éviter de maintenir en vigueur, même à titre provisoire, les dispositions de la loi du 10 janvier 1980, elle a décidé de rectifier son amendement n° 14 afin de préciser dans la loi les motifs pour lesquels le ministre de l'intérieur sera habilité dans les départements d'outre-mer à prendre des mesures de conduite à la frontière à l'encontre des étrangers en situation irrégulière.

Mercredi 7 octobre 1981. — Présidence de M. Jean Geoffroy, vice-président. — Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à la désignation, en application de l'article 18, alinéa 4, du règlement, de cinq commissaires à l'effet de participer avec voix consultative aux travaux de la commission des finances :

- M. Pierre Salvi pour le budget de l'intérieur ;
- M. Edgar Tailhades pour le budget de la justice ;
- M. Louis Virapoullé pour le budget des D. O. M. ;
- M. Lionel Cherrier pour le budget des T. O. M. ;
- M. Paul Girod pour les crédits de la protection civile.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Marc Barbet**, vice-président du Conseil d'Etat, sur le projet de loi n° 372 (1980-1981), modifiant l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat et a examiné la fin du rapport de **M. Michel Dreyfus-Schmidt** sur ce projet de loi.

Le rapporteur s'est fait l'écho, auprès de **M. Marc Barbet**, des différents propos qui avaient été tenus lors de la dernière réunion de la commission des lois. Il a notamment évoqué le problème du détachement des membres du Conseil d'Etat et celui du mode de recrutement des nouveaux référendaires institués par le projet de loi.

M. Marc Barbet a fourni à la commission de nombreuses précisions sur le nombre des membres du Conseil d'Etat mis à la disposition des ministres ou occupant diverses fonctions administratives par voie de détachement. Une discussion à laquelle ont notamment participé **MM. François Collet**, **François Giacobbi** et **Roger Romani** s'est ensuite engagée sur la possibilité de repenser le principe ou de limiter les effets de ces départs qui privent le Conseil d'Etat d'un certain nombre de rapporteurs.

M. Marc Barbet a souligné le caractère provisoire de la réforme envisagée et estimé que toute augmentation globale des effectifs de la juridiction administrative suprême ne pouvait être envisagée qu'avec la plus grande prudence, compte tenu du nécessaire respect de l'équilibre des carrières au sein du Conseil d'Etat. Il a d'autre part ajouté qu'il n'était pas personnellement favorable à l'élargissement de la compétence des tribunaux administratifs.

La discussion s'est poursuivie sur la question du recrutement des nouveaux référendaires. Le rapporteur a estimé qu'il était souhaitable d'élargir le recrutement en permettant à des fonctionnaires de même niveau que ceux qui sont issus de l'école nationale d'administration ou de l'école nationale de la magistrature d'accéder aux emplois de référendaires.

M. François Giacobbi a, pour sa part, estimé que la commission habilitée à présenter une liste de candidats devait être composée en majorité par des membres du Conseil d'Etat.

M. Roger Romani a souligné que le texte du Gouvernement garantissait l'indépendance du Conseil d'Etat et a approuvé l'amendement du rapporteur tendant à ce qu'il soit mis fin au détachement des fonctionnaires désignés comme référendaires à la demande du vice-président du Conseil d'Etat et de lui seul.

A la suite des interventions de MM. François Collet, François Giacobbi, Paul Pillet, Roger Romani et Marcel Rudloff, la commission a conclu à la nécessité de préserver le prestige et l'indépendance de la haute juridiction administrative. C'est pourquoi elle a considéré qu'il ne convenait pas de trop élargir l'accès aux nouveaux emplois créés. Se prononçant pour un recrutement plus restrictif que celui qui était proposé par le rapporteur, la commission a décidé de n'ajouter que les administrateurs des assemblées parlementaires aux magistrats et aux membres des corps recrutés par la voie de l'école nationale d'administration dans la liste des fonctionnaires susceptibles d'être nommés référendaires.

La commission a adopté le texte du projet de loi ainsi amendé.

Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président. — Au cours d'une deuxième séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition des membres du bureau de l'assemblée des présidents de conseils généraux. La délégation était conduite par le vice-président de l'assemblée, M. Claude Delorme, président du conseil général des Alpes-de-Haute-Provence. Elle comprenait également MM. Besson, Garcin, Goetschy, Puech, Regaudie, Roynette et Voisin.

M. Claude Delorme a tout d'abord exposé les points de vue de l'association tels qu'ils avaient été définis notamment lors de son dernier congrès réuni à Tours, sous la présidence de M. Jozeau-Marigné. M. Delorme a déclaré que l'association était favorable au transfert de l'exécutif entre les mains du président du conseil général mais a souhaité que ce transfert soit complété de façon qu'il corresponde à une autorité effective et s'accompagne du transfert des moyens nécessaires notamment au point de vue du personnel et du statut de l'élu départemental.

Après avoir rappelé l'importance du département dans la nation, il a évoqué divers points particuliers touchant au fonctionnement du conseil général et à la nécessité de représenter celui-ci au sein des futurs conseils régionaux. Il a souhaité que la loi s'applique aux départements d'outre-mer sous réserve des adaptations nécessaires et qu'elles soient précisées très exactement quant aux modalités du futur transfert des services.

M. Voisin a, pour sa part, insisté sur le nombre considérable de personnels payés par les conseils généraux, mais qui sont affectés à l'heure actuelle à des tâches d'Etat.

M. Goetschy a insisté, lui aussi, sur les problèmes de personnel et s'est fait l'écho notamment des inquiétudes du personnel d'Etat devant l'incertitude que comporte le projet de loi quant à son avenir.

MM. Regaudie et Roynette ont également insisté pour que le transfert de l'exécutif soit effectif et complet. **M. Pierre Salvi** a exprimé la crainte que l'imprécision du projet de loi ne débouche sur une période transitoire assez confuse qui augurerait mal des chances de décentralisation que chacun souhaite par ailleurs. **M. Besson** a attiré l'attention de la commission sur les dispositions de l'article 52 de la loi du 10 août 1875 qui permettent au président du conseil général d'être informé directement par les chefs de services départementaux. Il a souhaité que cet article ne soit pas abrogé.

M. François Giacobbi a insisté pour que les chefs de service soient placés sous l'autorité directe du président du conseil général.

La commission a ensuite entendu **M. Anicet Le Pors**, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

Le ministre a tout d'abord rappelé l'engagement du Président de la République de mettre en place, au profit des agents des collectivités locales, un statut calqué sur celui de la fonction publique d'Etat. Il a également été amené à cette occasion à préciser les intentions du Gouvernement concernant l'élaboration d'un projet de loi énonçant les droits et obligations fondamentaux des fonctionnaires, qu'il est envisagé de soumettre au conseil des ministres dans les prochains mois.

Il a indiqué que ce texte énoncerait les droits fondamentaux des fonctionnaires (principe de l'égal accès aux emplois publics, liberté d'opinion et d'expression, principe de la neutralité du service public, protection des fonctionnaires chargés d'un mandat électif, droit de grève et libertés syndicales), définirait leurs garanties statutaires (recrutement par concours, droits des fonctionnaires à participer aux organismes paritaires de gestion de leur corps, droit d'accès des fonctionnaires à leur dossier, principe de la distinction du grade et de l'emploi, gestion nationale des corps, garanties disciplinaires, etc.), établirait leurs droits économiques et sociaux (en matière de rémunération, de congés et de formation) et préciserait enfin leurs obligations (obligation de désintéressement, de discrétion professionnelle, de neutralité, etc.).

Il a par ailleurs évoqué l'éventualité de l'élaboration d'un statut des agents des collectivités locales, indiquant que le Gouvernement n'avait pas encore définitivement arrêté sa position quant à l'opportunité de soumettre ces agents au statut général de la fonction publique ou de les faire bénéficier d'un statut qui leur soit propre. En toute hypothèse, le principe d'homogénéité du statut, de l'organisation des carrières et des rémunérations devrait être la règle entre personnels départementaux, régionaux et d'Etat. Chaque fonctionnaire posséderait, lors d'une modification du rattachement de son service, un droit d'option entre son statut actuel, un statut nouveau ou une modalité de détachement avec maintien de son statut d'origine. Toutefois, a-t-il déclaré, quelle que soit la solution adoptée, l'objectif à atteindre serait de parvenir à l'unicité des principes statutaires applicables à la fonction publique d'Etat et aux personnels des collectivités locales.

En réponse aux questions des différents intervenants, et notamment de **M. Michel Giraud, rapporteur, de MM. Léon Jozeau-Marigné, François Giacobbi, Pierre Schiélé, Jean Ooghe et Paul Girod**, le ministre a apporté les précisions complémentaires suivantes :

1° Il a annoncé l'intention du Gouvernement d'étendre l'activité du centre de formation des personnels communaux à l'ensemble des personnels des collectivités territoriales ;

2° Il a indiqué que la mise à disposition de services de l'Etat aux collectivités territoriales n'était qu'une formule transitoire ne devant entraîner aucune modification dans le statut des personnels concernés.

3° Il a confirmé le principe selon lequel le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, et notamment l'attribution du pouvoir exécutif aux présidents du conseil général et du conseil régional, se traduirait par le transfert de services de l'Etat à ces collectivités. Les fonctionnaires de ces services seraient alors placés sans aucune ambiguïté sous l'autorité de l'exécutif régional ou départemental.

Au cours d'une troisième séance tenue dans l'après-midi, la commission a entendu M. Laurent Fabius, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, sur le projet de loi n° 371 (1980-1981), adopté par l'Assemblée Nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Le ministre a tout d'abord donné à la commission certaines indications chiffrées sur les allègements de charges prévus par le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, ainsi que sur les crédits alloués aux collectivités locales par le projet de loi de finances pour 1982.

La commission a ensuite abordé l'importante question de la mise en œuvre de la responsabilité des élus locaux devant la cour de discipline budgétaire et financière. Le rapporteur a souligné l'intérêt qu'il y aurait à simplifier les règles de la comptabilité publique. Le ministre a admis la nécessité de modifier la loi de 1948 sur la cour de discipline budgétaire et financière.

En ce qui concerne la mise en place du contrôle financier, le ministre a estimé qu'elle nécessiterait des recrutements supplémentaires tant au niveau de la cour des comptes elle-même que du futur corps de conseillers des chambres régionales des comptes. Il a indiqué que le contrôle budgétaire pourrait être effectif dès le début de 1983, le jugement des comptes pouvant intervenir l'année suivante. Il a mis l'accent, compte tenu de l'importance de la réforme proposée, sur la nécessité de prévoir une période transitoire.

S'agissant du problème de l'amélioration des ressources locales, le ministre a constaté qu'elle passait par un choix entre une dotation globale d'équipement, la répartition se faisant selon des critères précis et la mise en place d'une nouvelle fiscalité locale fondée sur le transfert d'impôts d'Etat aux collectivités locales. Le ministre s'est déclaré favorable à cette seconde option.

Après avoir évoqué les imperfections de notre fiscalité directe locale, le ministre a souligné que la réforme fiscale devrait être précédée d'une simulation en grandeur nature afin que le Parlement puisse statuer en connaissance de cause.

En réponse aux questions de MM. Jean-Marie Girault, Jacques Larché, Paul Girod, Jean Ooghe et de M. Michel Giraud, rapporteur, sur la faiblesse des ressources des collectivités locales ou sur la tutelle exercée lors de l'octroi des prêts, le ministre a souligné que la décentralisation s'accompagnerait de la recherche d'un équilibre satisfaisant entre l'autonomie locale et la nécessaire réduction des inégalités entre les collectivités locales.

La commission a enfin entendu M. Jacques Delors, ministre de l'économie et des finances, sur ce même projet.

En réponse à des questions de M. Michel Giraud, rapporteur, sur le système de globalisation des prêts et la régionalisation du

circuit de l'épargne et des prêts, le ministre a tout d'abord rappelé la nécessité et la légitimité du principe de la décentralisation. La procédure de globalisation des prêts aux collectivités locales sera maintenue.

En ce qui concerne les banques régionales d'investissement aucun projet n'est actuellement à l'étude. De même, après l'avoir un moment envisagé, le Gouvernement ne souhaite pas pour l'instant créer des sociétés régionales de dépôts et de crédits à forme mutualiste. Ce n'est que lorsque la décentralisation sera effective que l'on pourra se rendre compte si de telles institutions correspondent ou non à une réelle nécessité. Il semble préférable pour l'heure de s'appuyer sur les expériences existantes (sociétés de développement régional, instituts de développement régional), étant entendu que la nationalisation des banques ne supprimerait pas la concurrence entre les circuits bancaires. En ce qui concerne les prêts aux collectivités locales le ministre a souhaité que le rôle régulateur de la caisse des dépôts et consignations soit maintenu. Il a estimé en effet qu'en ce qui concerne la collecte de l'épargne, il importe de réaliser un arbitrage délicat entre les besoins régionaux et la nécessaire cohérence de la politique du crédit de la Nation afin d'éviter de tomber dans certains excès, fort coûteux pour les finances publiques, qu'ont connus certains pays européens.

Le rapporteur a ensuite interrogé le ministre sur les dangers que présenteraient les nouveaux pouvoirs économiques accordés aux collectivités locales.

M. Jacques Delors a reconnu que cela comportait certains risques, mais que les élus sauraient bien utiliser ces pouvoirs. Ils pourront en tant que de besoin bénéficier de l'aide des services extérieurs du ministère.

MM. Jean Ooghe et Raymond Bouvier ont exprimé leur crainte que les interventions des collectivités locales dans le domaine économique n'aient de graves conséquences sur les finances locales.

M. François Collet a ajouté que les moyens d'intervention des communes seront très limités.

Le ministre a répondu que la décentralisation permettrait de résoudre les problèmes au niveau où ils apparaissent. Les collectivités locales seront certes soumises à de nombreuses pressions mais il importe de faire confiance aux élus. Certaines précautions seront prises : les collectivités ne pourront intervenir qu'avec leurs fonds propres. Les prêts de la caisse des dépôts et consignations ne pourront pas servir à des interventions économiques.

Il a rappelé que la détermination et la conduite de la politique économique et monétaire resterait bien évidemment de la responsabilité du Gouvernement.

M. Léon Jozeau-Marigné, président, a enfin rappelé que la décentralisation ne pourrait réellement réussir que si les collectivités locales disposent des ressources suffisantes.

Judi 8 octobre 1981. — Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président. — Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a entendu une délégation de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur, conduite par **M. Jean Rochet, préfet de région**.

M. Rochet était accompagné de **M. Lucien Lanier**, préfet de région et ancien président de l'association, **M. François**, de l'inspection générale de l'administration, et **M. Namin**, vice-président de section au tribunal administratif de Paris.

Le président de l'association a souligné les risques de contradiction qui pourraient survenir entre les différents pouvoirs réglementaires exercés par les autorités locales en l'absence de tout contrôle administratif a priori. Il a souhaité qu'un sort particulier soit fait aux décisions que les autorités locales seraient amenées à prendre en matière d'ordre public. Il a attiré, d'autre part, l'attention de la commission sur la lenteur qui pourrait résulter des nouvelles procédures et sur leur inconvénient dans le cas de circonstances exceptionnelles.

M. Namin, en réponse à une question de **M. Michel Giraud** qui souhaitait connaître les conséquences des nouvelles compétences confiées aux tribunaux administratifs par le projet de loi, a fait remarquer que les effectifs de conseillers avaient été doublés en sept ans. Il a souhaité que le rythme de recrutement des dernières années soit poursuivi.

Le rapporteur a également soulevé le problème de la nécessité de permettre au représentant de l'Etat de demander au tribunal administratif, selon une procédure analogue à celle du référé, de faire prononcer le sursis à exécution d'une délibération manifestement illégale. La commission a été unanime à souhaiter la mise en place d'une telle procédure.

M. Rochet a ensuite donné son interprétation des articles 18 et suivants qui, d'une part, transfèrent une partie des services de préfecture sous l'autorité du président du conseil général et, d'autre part, mettent en tant que de besoin à sa disposition les services extérieurs de l'Etat. Il s'est efforcé d'illustrer par des exemples pratiques les conséquences des dispositions proposées par le Gouvernement.

Il a insisté sur les problèmes que pourraient poser d'éventuelles partitions des services ainsi que la coordination prévue entre le représentant de l'Etat et le président du conseil général.

M. Jacques Eberhard s'est inquiété de la faible proportion de fonctionnaires qui risquait d'être mis sous l'autorité directe des présidents de conseils généraux au cours de la période transitoire.

De même, **M. François Giacobbi** a insisté pour que le président de l'exécutif soit le véritable responsable de l'administration départementale et se trouve sur tous les plans en situation d'égalité avec le représentant de l'Etat.

M. Paul Girod a émis quelques réserves sur les relations futures entre les différents services et a souligné la nécessité de prévoir une procédure d'arbitrage.

La fin de l'audition a consisté dans un échange de vues sur l'avenir des sous-préfets. Les représentants de l'association ont estimé souhaitable que la décentralisation s'accompagne d'une très forte déconcentration au niveau de l'arrondissement. Ils ont souligné également que les tâches nouvelles qui seraient confiées aux sous-préfets et qui privilégieraient la fonction du conseil, devaient être appréciées dans une perspective dynamique.

La commission a ensuite entendu les membres du bureau de l'association des Maires de France.

M. Jean Béranger, vice-président, a tout d'abord rappelé que la suppression de la tutelle a priori répondait à une revendication à maintes reprises affirmée lors des derniers congrès de l'association.

Il a ensuite présenté les quatre sujets d'inquiétude soulevés notamment par les maires des petites communes :

— le contrôle *a posteriori* effectué par les chambres régionales des comptes peut s'avérer plus contraignant que le système actuel ;

— les mesures relatives à l'interventionnisme économique des collectivités locales supposent des moyens techniques d'analyses financières qui ne sont pas toujours à la disposition des conseils municipaux ;

— les agences techniques départementales ne risquent-elles pas à terme de remplacer la technocratie existante ?

— la responsabilité liée à la réquisition du comptable ne devrait-elle pas être assumée collectivement par le conseil plutôt que par le maire seul ?

M. Roger Boileau a exprimé son inquiétude de voir la tutelle administrative remplacée par la tutelle politique du président

du conseil général ou du président du conseil général. Il a fait part de ses craintes devant l'éventualité de la suppression des subventions sectorielles qui risque de pénaliser les petites communes.

M. Franck Sérusclat, s'exprimant en tant que membre de l'association, a regretté de voir ainsi sous-estimer la capacité des élus locaux et a souligné la position globalement favorable des maires à ce projet de loi.

M. Jean Béranger, répondant aux questions de **M. Michel Giraud**, rapporteur, a indiqué que le sous-préfet devrait voir son rôle de conseiller technique officialisé dans la loi parallèlement à son rôle de représentant de l'Etat et s'est déclaré satisfait par la nouvelle rédaction de l'article 3 adoptée par l'Assemblée Nationale en ce qui concerne l'organisation du contrôle administratif *a posteriori*.

À la suite d'une intervention de **M. Jacques Eberhard** qui s'est déclaré hostile à toute restriction du droit de réquisition du maire, **M. Jean Béranger** a souligné le risque qu'encourraient les maires à l'occasion de l'exercice de celui-ci. Il s'est déclaré favorable, au nom de l'association, à l'institution d'une dotation globale d'équipement car elle constituerait une garantie pour la liberté et l'autonomie des communes. Il a souhaité toutefois la constitution d'un fonds de réserve pour permettre aux petites communes la réalisation d'équipements exceptionnels.

La commission a enfin procédé à l'audition de **M. Pérouse**, directeur général de la caisse des dépôts et consignations. **M. Michel Giraud** a organisé son intervention autour de cinq points principaux :

- le bilan de la globalisation des prêts ;
- le rôle et la composition des comités de prêts institué par le projet de loi ;
- le devenir des sociétés d'économie mixte ;
- la mise en place de circuits courts de l'épargne ;
- le problème de la retraite des maires.

M. Pérouse a estimé que la globalisation des prêts avait constitué un énorme progrès par rapport à la situation antérieure qui subordonnait l'octroi des prêts à l'existence préalable d'une subvention de l'Etat. Il a donné quelques chiffres significatifs de l'évolution des prêts octroyés par la caisse des dépôts et consignations en liaison avec les caisses d'épargne depuis la mise en place du nouveau système.

Le directeur général a souligné que le comité régional des prêts devait garder un caractère consultatif et comprendre, à

côté des élus, les représentants des caisses d'épargne. Il a fait remarquer que la caisse des dépôts et consignations avait été un des premiers organismes à appliquer la déconcentration en créant dix-huit délégations régionales qui procèdent, à l'heure actuelle, à la répartition des crédits à l'intérieur d'une enveloppe donnée.

Il s'est déclaré foncièrement favorable au maintien des circuits longs d'épargne. Ceux-ci se justifient notamment par la nécessité d'assurer une péréquation entre les régions.

En ce qui concerne la retraite des maires, le directeur général a souligné que le texte voté par le Sénat risquait de compromettre l'équilibre de l'I.R.C.A.N.T.E.C. et a souhaité que le choix entre les formules actuellement à l'étude soit le fruit d'une large concertation avec les élus.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a commencé l'examen du projet de loi n° 371 (1980-1981), adopté par l'Assemblée Nationale relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

M. Michel Giraud, rapporteur, a pris la parole pour annoncer qu'avant l'examen des articles du projet de loi, il souhaitait recueillir l'avis de ses collègues sur quelques grands problèmes posés par la réforme proposée, afin de pouvoir effectuer un travail rapide, cohérent et clair.

Après avoir rappelé les nombreuses tentatives de décentralisation effectuées dans le passé et les importantes modifications intervenues en ce domaine au cours des dernières années, il a décrit les trois principales dispositions du projet de loi :

— la suppression des tutelles *a priori* en matière administrative, financière et technique, et leur remplacement par un contrôle *a posteriori* de nature juridictionnelle ;

— le transfert du pouvoir exécutif des préfets au président du conseil général d'une part, et au président du conseil régional d'autre part ;

— la transformation du statut de la région en collectivité territoriale.

Le rapporteur a ensuite déclaré qu'il était nécessaire, avant d'aborder les dispositions concrètes du projet, de réfléchir sur trois grandes questions préalables : le texte est-il conforme à la Constitution ? Est-il politiquement opportun ? Toutes les conditions de sa mise en œuvre sont-elles réunies ?

En ce qui concerne la constitutionnalité du projet de loi, le rapporteur a expliqué qu'il s'interrogeait à propos de plusieurs dispositions. En premier lieu, on peut se demander si la notion

de décentralisation n'est pas contraire à l'unité de la République et à la souveraineté nationale proclamées par les articles 2 et 3 de la Constitution. Par ailleurs, l'article 72 de la Constitution stipule que « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements et les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi » ; ne faut-il pas modifier la Constitution si la région devient une collectivité territoriale ? De même, la suppression de la tutelle est-elle compatible avec le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui charge le délégué du Gouvernement dans le département du contrôle administratif ? Enfin, il serait sans doute conforme à la Constitution de préciser le pouvoir réglementaire dont est investie chacune des autorités locales, et de déterminer dans quels cadres les collectivités territoriales pourront exercer leurs pouvoirs d'intervention dans le domaine économique.

M. Paul Schiélé, rapporteur de la proposition de loi constitutionnelle n° 378 (1980-1981) modifiant et complétant les articles 21, 34, 37 et 72 de la Constitution a rappelé que tous les députés et sénateurs socialistes avaient déposé en décembre 1979 une proposition de loi constitutionnelle qui visait à créer une nouvelle collectivité territoriale (la région), à supprimer le contrôle administratif et à modifier le domaine du pouvoir réglementaire. Comme le projet de loi du Gouvernement reprend des dispositions équivalentes, il est nécessaire, comme l'avaient estimé les parlementaires socialistes il y a quelques mois, de modifier la Constitution, afin que les dispositions les plus importantes de cette réforme ne puissent pas être annulées par le Conseil constitutionnel. Or, il apparaît certain que les articles 34 et 72 de la Constitution ne permettent pas à la loi de créer une nouvelle catégorie de collectivités territoriales. La loi ne peut pas non plus retirer au représentant du Gouvernement dans le département les responsabilités du contrôle administratif que lui confère l'article 72 de la Constitution.

M. François Giacobbi est intervenu en critiquant la première phrase de l'article 45 bis (nouveau) qui pourrait faire penser que la Corse n'est pas une partie intégrante de la nation française. Par ailleurs, pour que le transfert de l'exécutif soit réel, il faut que le président du conseil général dispose des moyens légaux et matériels que les préfets possèdent aujourd'hui.

M. Jacques Larché a estimé que le Conseil constitutionnel serait très vraisemblablement appelé à statuer sur les problèmes constitutionnels que posait le texte. Il a regretté que le projet de loi n'aborde pas la question des compétences.

M. Jean-Marie Girault a déclaré que le Sénat devait s'efforcer, quelles que soient les circonstances politiques actuelles, d'établir un texte complet et cohérent. Il a rappelé que peu de délibérations de conseils municipaux étaient annulées par le préfet. Il a exprimé ses craintes de voir apparaître un gouvernement des juges. Il a souligné que le contrôle de l'équilibre réel du budget d'une commune par la chambre régionale des comptes risquait d'entraîner le rétablissement d'une forme de contrôle *a priori* sur les décisions des collectivités locales.

M. Jean Ooghe est intervenu pour démontrer que les déclarations du ministre de l'intérieur avaient montré que le projet de loi n'était pas contraire à la Constitution.

M. Paul Girod a déclaré que compte tenu de l'importance de la réforme proposée, il fallait s'assurer qu'aucune disposition n'était inconstitutionnelle.

M. Franck Sérusclat a affirmé que le texte du projet de loi était différent de la proposition de loi constitutionnelle déposée par les parlementaires socialistes. Aucune des dispositions de la réforme proposée par le Gouvernement ne va, selon lui, à l'encontre de la Constitution.

M. Etienne Dailly a fait remarquer que les propositions de lois socialistes couvraient un domaine plus large que le projet du Gouvernement, car elles comportaient des dispositions concernant les compétences et les ressources des collectivités locales ; si le Sénat estime nécessaire de compléter le projet de loi en abordant la question des compétences, il sera sans doute utile de prévoir, comme l'avaient fait les parlementaires socialistes, une réforme de la Constitution.

Le rapporteur a ensuite demandé à la commission d'exprimer son opinion sur l'opportunité politique des principales réformes proposées par le projet de loi.

MM. Jacques Larché et Louis Virapoullé ont expliqué qu'une réforme bouleversant l'ensemble de l'organisation des pouvoirs locaux ne pouvait pas être faite sans que l'on aborde le problème des compétences.

MM. Marcel Rudloff et Jean-Marie Girault ont déclaré qu'ils étaient favorables à l'institution d'un exécutif élu ; ils ont d'autre part estimé qu'il était nécessaire de mieux préciser le rôle et les compétences la région et de délimiter avec précision la façon dont les collectivités locales pourront intervenir dans le domaine économique.

M. Jean Ooghe a indiqué l'accord de son groupe sur la réforme proposée. Il a souhaité que le transfert de l'exécutif départemental et régional se fasse au profit du bureau de ces collec-

tivités, et que des garanties soient instituées en ce qui concerne l'interventionisme économique des collectivités locales. Il a précisé que les nouvelles compétences attribuées à la région ne devraient pas conduire à un affaiblissement de la commune ou du département.

M. Franck Sérusclat a exprimé sa satisfaction de voir prochainement adopté un projet de loi qui permettra une réelle décentralisation ; des améliorations pourraient être apportées au projet en ce qui concerne les nouveaux pouvoirs économiques accordés aux collectivités territoriales.

M. Paul Girod a craint que l'application du projet de loi entraîne un certain désordre ; afin de l'éviter, il serait nécessaire de subordonner l'entrée en vigueur du projet de loi à la publication des lois ultérieures concernant les compétences et les finances locales.

M. François Giacobbi a déclaré que l'accroissement des pouvoirs de la région ne pouvait se faire que par une décentralisation des compétences de l'Etat. Il aurait souhaité que le Gouvernement propose un texte complet et traite, en même temps que des institutions, du problème de la répartition des compétences.

MM. Pierre Schiélé et Etienne Dailly ont proposé que le Sénat s'efforce de traiter tous les problèmes de la décentralisation, et qu'il ne s'arrête pas seulement, comme le fait le projet de loi du Gouvernement, aux problèmes institutionnels. Ils ont rappelé que cette démarche entraînerait vraisemblablement une modification de la Constitution.

En conclusion, le rapporteur a remercié ses collègues des orientations qu'ils lui avaient données et a indiqué qu'un large consensus s'était dégagé pour que tous les problèmes de la décentralisation soient traités dans le même texte.

Vendredi 9 octobre 1981. — Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président. — La commission a tout d'abord entendu **M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé des départements et des territoires d'outre-mer**, sur le projet de loi n° 371 (1980-1981), adopté par l'Assemblée Nationale relatif aux **droits et libertés des communes, des départements et des régions.**

Dans un court exposé introductif, M. Henri Emmanuelli a rappelé que la nouvelle loi de décentralisation s'appliquerait de plein droit aux départements d'outre-mer sous réserve des mesures d'adaptation nécessitées par les caractéristiques propres de ces départements.

Il a souligné que des discussions étaient actuellement en cours avec les élus et les différents milieux socio-professionnels des départements d'outre-mer afin de trouver la solution institutionnelle la plus adaptée à ces départements dans le cadre de la prochaine décentralisation.

M. Henri Emmanuelli a rappelé que du fait de la mono-départementalisation il y avait actuellement deux collectivités territoriales (le département et la région) pour un seul territoire dans chaque département d'outre-mer. Il a estimé qu'il était possible que l'on s'oriente vers l'institution d'une assemblée unique régionale et départementale avec un régime électoral propre auquel seraient appliquées les prochaines dispositions établissant le scrutin proportionnel. Il a toutefois précisé que rien de définitif n'était encore arrêté et qu'il fallait tenir compte de l'attachement des populations des départements d'outre-mer à l'institution du conseil général.

En réponse à M. Michel Giraud, rapporteur, et malgré son souci de proposer des textes adaptés à chaque situation particulière, M. Henri Emmanuelli a estimé qu'il était préférable qu'un texte global adapte la loi de décentralisation à l'ensemble des départements d'outre-mer.

En ce qui concerne les territoires d'outre-mer et Mayotte, il a souligné que des discussions étaient en cours avec leurs élus, notamment avec ceux de la Polynésie française, et que l'on semblait s'orienter vers une évolution assez sensible de leur statut comportant une extension des compétences propres de ces territoires.

M. Henri Emmanuelli a ensuite indiqué que les représentants de Saint-Pierre et Miquelon souhaitaient revenir sur le statut départemental et que la collectivité de Mayotte posait des problèmes particuliers, notamment sur le plan international.

M. Raymond Tarcy a exprimé le souhait que le département de la Guyane se voit accorder un statut politico-administratif spécial de nature à mieux assurer son développement économique et l'exploitation de ses richesses. Il a en particulier évoqué la concurrence économique du Brésil et du Surinam.

M. Louis Virapoullé s'est fait l'écho des inquiétudes que le projet de loi suscitait dans les départements d'outre-mer et a souhaité qu'une plus grande collaboration s'instaure entre l'ensemble de ces départements. Il s'est aussi interrogé sur la composition de l'éventuelle assemblée unique.

M. Lionel Cherrier a regretté que le préambule du projet de loi ne fasse pas référence aux territoires d'outre-mer, ce qui,

a-t-il expliqué, a suscité aussi des inquiétudes chez les élus de ces territoires. Il a ensuite suggéré la création d'une région française du Pacifique.

M. Henri Emmanuelli a conclu en affirmant qu'un grand effort de concertation présiderait aux mesures décentralisatrices spécifiques aux départements et territoires d'outre-mer.

La commission a ensuite procédé à la désignation de ses candidats à l'éventuelle **commission mixte paritaire chargée de proposer** un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux **conditions d'entrée et de séjour des étrangers**.

Ont été nommés :

Membres titulaires MM. **Léon Jozeau-Marigné ;**
Charles de Cuttoli ;
Jean Madelain ;
Paul Pillet ;
Michel Dreyfus-Schmidt ;
François Collet ;
François Giacobbi.

Membres suppléants .. MM. **Jacques Larché ;**
Marcel Rudloff ;
M^{me} **Cécile Goldet ;**
MM. **Pierre Carous ;**
Charles Lederman ;
Paul Girod ;
Pierre Schiélé.

Présidence de M. Louis Virapoullé, vice-président. — La commission a ensuite examiné sur le **rapport de M. Etienne Dailly** le projet de loi n° 352 (1980-1981) relatif à la mise en harmonie du **droit des sociétés commerciales** avec la **deuxième directive** adoptée par le **Conseil des communautés européennes**, le 13 décembre 1973.

M. Etienne Dailly a tout d'abord rappelé que ce projet de loi avait pour objet d'harmoniser le droit français des sociétés anonymes avec la deuxième directive du conseil des communautés européennes, dont l'objet est d'assurer, dans les Etats membres, des garanties équivalentes pour la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme, ainsi que le maintien et les modifications de son capital.

Il a ensuite souligné que les modifications à apporter au droit des sociétés commerciales n'étaient pas d'une importance fondamentale dans la mesure où la loi du 24 juillet 1966 attache

à la notion de capital social la même importance que la deuxième directive, notamment en ce qui concerne le montant nominal ou les principes de la réalité, de la fixité ou de l'intangibilité du capital social.

Dans la mesure où il s'agit d'une directive communautaire qui s'impose aux Etats membres, le rapporteur a proposé à la commission d'approuver la philosophie générale du projet de loi qui tend à une amélioration des garanties offertes aux actionnaires comme aux créanciers sociaux.

Mais il a mis l'accent sur la nécessité de compléter la mise en harmonie de notre droit avec certaines dispositions de la deuxième directive.

C'est ainsi qu'il a proposé notamment d'harmoniser avec le droit communautaire les dispositions de la loi du 24 juillet 1966 sur la procédure de reconstitution de fonds propres.

Il a également estimé souhaitable dans certains cas de prévoir des dispositions plus rigoureuses que celles de la deuxième directive ; en ce qui concerne le montant minimum du capital d'une société anonyme ne faisant pas publiquement appel à l'épargne, il s'est déclaré en faveur d'une réévaluation plus importante du montant minimum qui devrait être porté de 100 000 F à 300 000 F.

Pour ce qui est de la prohibition de la clause de variabilité du capital dans les sociétés anonymes autres que les sociétés coopératives ou les sociétés d'investissement à capital variable, le rapporteur a admis la nécessité d'examiner la situation de certaines sociétés qui, fonctionnant aujourd'hui avec un capital variable, souhaiteraient conserver la possibilité de faire varier le nombre de leurs actionnaires ; à cet effet, il a jugé opportun que la présente réforme permette à ces sociétés de maintenir dans leurs statuts la clause leur ouvrant la faculté d'exclure les associés qui ne satisfaisaient plus aux conditions posées au moment de leur entrée dans la société.

Enfin, il a estimé nécessaire la rédaction de plusieurs dispositions du projet de loi en vue notamment d'assurer l'unité du droit des sociétés.

Passant à l'examen de l'article premier relatif à la réunion de toutes les parts sociales en une seule main, la commission a décidé de supprimer la possibilité pour le juge de renouveler une fois le délai prévu par le projet de loi aux fins de régularisation de cette situation ; le rapporteur a en effet souligné que le délai de six mois devait être considéré comme suffisant

au sens de la deuxième directive, d'autant plus que l'action en dissolution de la société ne peut être intentée qu'un an après la réunion des parts sociales en une seule main.

Après avoir adopté sans modification l'article 2 qui tend à abroger l'article 9 de la loi du 24 juillet 1966, la commission a adopté l'article 3 du projet de loi moyennant un amendement tendant à supprimer, comme à l'article premier, la possibilité pour le tribunal de renouveler une fois le délai de six mois qui serait accordé aux actionnaires d'une société anonyme pour compter à nouveau sept actionnaires.

Après avoir adopté un amendement tendant à modifier l'intitulé du chapitre 2, la commission a décidé de prévoir une nouvelle rédaction pour l'article 4 relatif à la vérification de la valeur des biens d'une société qui se transformerait en société anonyme.

A l'article 5, elle a adopté la même position, afin notamment de préciser que l'actionnaire qui vendrait à la société un bien dans les deux ans suivant l'immatriculation de celle-ci, n'aurait pas voix délibérative ni pour lui-même, ni comme mandataire.

La commission a décidé ensuite de supprimer l'article 6 au motif que la modification contenue à cet article était dépourvue de la moindre utilité, les dispositions régissant la constitution des sociétés anonymes ne faisant pas publiquement appel à l'épargne étant déjà conformes à la deuxième directive.

Passant à l'examen des articles 7 et 8 relatifs au calcul de la majorité dans les assemblées générales ordinaires et extraordinaires, la commission a approuvé l'innovation du projet de loi, tendant à prendre en considération les abstentions qui seraient tenues comme opposantes, moyennant une modification de nature purement rédactionnelle.

Après l'article 8, elle a inséré un article additionnel tendant à préciser, en conséquence des articles 7 et 8, le régime juridique des pouvoirs en blanc, dans le souci de combler une lacune importante du droit des sociétés ; les pouvoirs renvoyés en blanc aux dirigeants sociaux seraient censés voter en faveur des projets de résolution présentés ou agréés par le conseil d'administration ou le directoire, et contre les projets de résolution qui ne seraient pas présentés et agréés par les organes de la société. Cette innovation est destinée à dissiper une ambiguïté, car l'on pourrait se demander si les voix correspondant aux pouvoirs en blanc seront prises en compte pour le calcul de la majorité.

A l'article 9 relatif au montant minimum du capital social, le rapporteur a indiqué que le projet de loi allait plus loin que la directive en fixant à 250 000 F le montant minimum du capital social des sociétés ne faisant pas publiquement appel à l'épargne, et à 1 500 000 F celui des sociétés faisant publiquement appel à l'épargne. Dans le souci d'obliger les sociétés à constituer des fonds propres suffisants, la commission a décidé de prévoir une réévaluation plus importante, dans la mesure où le capital minimum des sociétés ne faisant pas publiquement appel à l'épargne serait désormais de 300 000 F. A cet article, elle a adopté un second amendement tendant à améliorer la rédaction du second alinéa du texte proposé pour l'article 71 de la loi du 24 juillet 1966.

Après l'article 9 elle a inséré un *premier article additionnel* tendant à préciser, conformément à la deuxième directive, que les actions d'une société anonyme ne pourraient pas représenter des apports en industrie. Le *deuxième article additionnel* concerne les augmentations de capital en numéraire : comme le propose la deuxième directive, la commission a en effet jugé souhaitable de préciser que le conseil d'administration ou le directoire, compte tenu de la répartition des actions qui n'auraient pas été souscrites par les actionnaires, pourrait également décider de limiter l'augmentation du capital au montant des souscriptions sous la double condition que ce montant atteigne les trois quarts au moins de l'augmentation décidée et que cette faculté ait été prévue expressément lors de l'émission.

Le *troisième article additionnel* que la commission a inséré après l'article 9 a pour objet de combler une lacune du projet de loi, pour prévoir que l'amortissement de tout ou partie du capital social ne pourrait être effectué qu'à l'aide des sommes distribuables au sens du droit des sociétés, ce qui oblige les sociétés à doter au préalable leurs réserves statutaires.

A l'article 10 qui tend à améliorer la protection des créanciers sociaux lors d'une réduction de capital, non motivée par des pertes, la commission a décidé de préciser que, dans le cas où le tribunal accueillerait l'opposition des obligataires ou des créanciers, l'opération de réduction serait immédiatement interrompue, jusqu'à constitution de garanties suffisantes ou au remboursement des créances.

Après l'article 10, la commission a inséré un *article additionnel* tendant à prévoir, comme l'exige la deuxième directive, que les sociétés anonymes, ainsi que d'ailleurs les sociétés à responsabilité limitée, seraient dans l'obligation d'engager la

procédure de reconstitution de leurs fonds propres dès lors que l'actif net descendrait en dessous de la moitié du capital social. Cet article additionnel a également pour objet de réparer un oubli de la loi du 24 juillet 1966 afin de permettre l'exercice de l'action en dissolution lorsque la société n'aurait pas reconstitué son actif ou réduit son capital avant la clôture du deuxième exercice suivant la constatation des pertes.

Après avoir modifié l'intitulé du chapitre V, relatif à la souscription, l'acquisition et la prise en gage par la société de ses propres actions, la commission a inséré avant l'article 11 un *article additionnel* tendant à regrouper l'ensemble des dispositions proposées au sein d'un paragraphe particulier de la loi du 24 juillet 1966.

A l'article 11, qui pose le principe de la prohibition de l'acquisition d'actions par la société, la commission a apporté au texte proposé par le projet de loi diverses modifications de nature rédactionnelle ; en particulier, les actions qui auraient été souscrites par le biais d'une convention de prête-nom seraient réputées souscrites par la personne ayant agi en son nom mais pour le compte de la société.

A l'article 12, qui modifie l'article 217-1 de la loi du 24 juillet 1966 sur l'acquisition d'actions en vue de la participation des salariés aux fruits de l'expansion de l'entreprise, la commission a décidé de préciser que les actions ainsi rachetées devraient être attribuées aux salariés dans le délai d'un an à compter de leur acquisition.

La commission a ensuite abordé l'article 13 concernant les articles 217-2 à 217-4 de la loi du 24 juillet 1966.

A l'article 217-2, la commission a adopté trois amendements. Le premier amendement a pour objet d'étendre le champ d'application des dispositions de l'article 217-2 aux sociétés inscrites au compartiment spécial du marché hors cote. Le deuxième amendement tend à porter le délai de l'autorisation accordée par l'assemblée générale aux dirigeants sociaux, de douze à dix-huit mois ; par ailleurs, cette autorisation ne serait pas prescrite lorsque l'acquisition d'actions est nécessaire pour éviter à la société un dommage grave et imminent comme le permet la deuxième directive. Le troisième et dernier amendement tend à reprendre le contenu des deux derniers alinéas du texte proposé pour l'article 217-3 dans la mesure où ces dispositions sont applicables aux seules actions acquises par la société en vue de régulariser le marché de ses titres.

A l'article 217-3, la commission a adopté un amendement tendant à regrouper les dispositions régissant le régime juridique

des actions possédées par la société à quelque titre que ce soit, notamment en ce qui concerne le montant maximum des actions qu'une société serait en droit de posséder.

Dans le souci de combler une lacune du projet de loi, la commission a inséré une disposition nouvelle tendant à prévoir, à l'instar de la deuxième directive, que la société devrait disposer de réserves autres que la réserve légale d'un montant au moins égal à la valeur de l'ensemble des actions que la société possède. La commission a également décidé de généraliser l'interdiction pour la société de percevoir les dividendes de ses propres actions, afin d'éviter notamment qu'elle soit à la fois débiteur et créancier de ses dividendes.

Après avoir adopté à l'article 217-4 une double modification de nature purement rédactionnelle, la commission a examiné l'article 14 qui accorde, dans un article 217-5 de la loi du 24 juillet 1966, à la Commission des opérations de bourse le pouvoir de suspendre les interventions d'une société sur le marché de ses titres lorsqu'il n'est pas satisfait à ses demandes ou lorsqu'elle constate que les transactions effectuées par la société ne respectent pas les dispositions légales.

Le rapporteur a estimé que cette innovation n'était pas conforme à la mission que le législateur a dévolue à la Commission des opérations de bourse. Aussi bien la commission des lois a-t-elle décidé de prévoir seulement que les sociétés devraient déclarer à cette commission administrative les opérations qu'elles envisageraient, la Commission des opérations de bourse pouvant demander à ces sociétés toutes les explications ou justifications qu'elle estimerait nécessaires.

Après l'article 14, la commission a inséré un *article additionnel* destiné à assouplir les règles applicables lorsque les actions seraient acquises par la société à la suite d'une transmission de patrimoine à titre universel ou encore à la suite d'une décision de justice.

A l'article 15, dont l'objet est l'insérer dans la loi du 24 juillet 1966 un article 217-7 sur le délai de cession des actions possédées en violation de la loi, la commission a adopté un amendement supprimant par coordination le second alinéa de cet article.

Après l'article 15, la commission a ensuite inséré un *article additionnel* consacrant une disposition particulière — l'article 217-8 — au régime juridique de la prise en gage par une société de ses propres actions.

A l'*article 16*, qui introduit dans la loi du 24 juillet 1966 un article 217-9 relatif aux prêts et aux sûretés consentis par une société en vue de la souscription ou de l'acquisition de ses propres actions par un tiers, la commission a adopté un amendement tendant à écarter cette prohibition pour les opérations courantes des entreprises de crédit ainsi que pour les opérations effectuées en vue de l'actionnariat salarié.

Après cet article la commission a inséré un *article additionnel* tendant à interdire l'exercice par la société du droit de vote attaché à l'ensemble des actions possédées par la société, qu'elles aient été souscrites, acquises ou prises en gage.

A l'*article 17*, modifiant la rédaction de l'article 454-1 de la loi du 24 juillet 1966, qui assortit de sanctions pénales l'inobservation des dispositions sur l'acquisition, la souscription ou la prise en gage par une société de ses propres actions, la commission a apporté plusieurs modifications de coordination.

Après avoir modifié l'intitulé du chapitre V sur les actions à dividende prioritaire sans droit de vote, la commission a adopté à l'*article 18* (article 269-8 de la loi du 24 juillet 1966), un amendement tendant à préciser que la modification des statuts autorisant le rachat par la société des actions à dividendes prioritaires sans droit de vote ne pourrait être effectuée qu'avant l'émission de ces actions afin d'assurer la protection des titulaires de ces actions.

A l'*article 19* (article 346 de la loi du 24 juillet 1966) comme à l'*article 20* (art. 347 de la loi du 24 juillet 1966), la commission a adopté deux amendements dont l'objet commun est de tenir compte de la nouvelle définition par la deuxième directive des sommes distribuables.

Après avoir adopté sans modification l'*article 21* (art. 350 de la loi du 24 juillet 1966) relatif à l'action en répétition des dividendes fictifs, la commission est passée à l'examen de l'*article 22* modifiant la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés commerciales afin de prohiber la clause de variabilité du capital dans les sociétés anonymes autres que les sociétés coopératives ou les sociétés d'investissement à capital variable. L'amendement adopté par la commission à cet article a pour premier objet de supprimer la référence aux S. I. C. A. V. pour le motif que depuis 1979 ces sociétés ne sont plus soumises au titre III de la loi du 24 juillet 1867 ; cet amendement a pour second objet de supprimer les sociétés d'intérêt collectif agricole dans l'énumération des sociétés qui pourraient conserver la variabilité de leur capital.

A l'article 23, modifiant l'article premier de la loi du 3 janvier 1979 relative aux S. I. C. A. V., la commission a adopté un amendement tendant à prévoir qu'une S. I. C. A. V. ne pourrait plus procéder à l'émission d'actions si son capital dépassait le maximum prévu aux statuts.

Après cet article elle a inséré un *article additionnel* consacré aux sociétés anonymes qui seraient tenues, en application de la loi nouvelle, d'abandonner la clause de variabilité de capital : ces sociétés seraient en droit de conserver la clause insérée en application de l'article 52 de la loi du 24 juillet 1867 et leur permettant d'exclure un associé qui ne satisferait plus aux conditions prévues par le contrat de société.

A l'article 24, relatif à l'entrée en vigueur de la loi, la commission a adopté un amendement tendant à prévoir que la présente loi serait applicable dès le 1^{er} juillet 1982 aux sociétés constituées avant l'entrée en vigueur de la loi, ces sociétés disposant d'un délai d'un an pour harmoniser leurs statuts avec les dispositions de ladite loi.

Après avoir adopté sans modification l'article 25, la commission a approuvé l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant diverses dispositions du code du travail relatives à l'emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière.

Mardi 6 octobre 1981. — *Présidence de M. André Rabineau, sénateur, président d'âge.* — La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la désignation de son **bureau** qui est ainsi constitué :

Président **M. André Rabineau, sénateur,**
Vice-président **M. Bruno Vennin, député.**

Elle a ensuite désigné comme **rapporteurs** :

M. Gérard Roujas, sénateur, pour le Sénat,
M. Louis Lareng, député, pour l'Assemblée Nationale.

M. Louis Lareng, rapporteur pour l'Assemblée Nationale, a rappelé que cette dernière avait retenu la quasi-totalité des modifications adoptées par le Sénat, et que deux points demeu-

raient seuls en discussion : l'alinéa supplémentaire, introduit à l'initiative du Gouvernement dans l'article L. 324-14 du code du travail (art. 3 du projet de loi) concernant la responsabilité solidaire du donneur d'ouvrage, et l'article 3 *ter*, qui autorise les associations à se constituer partie civile pour l'application des dispositions relatives à l'emploi des étrangers.

M. Gérard Roujas, rapporteur pour le Sénat, s'est déclaré favorable à l'adjonction proposée à l'article 3, et a signalé que celui-ci comportait, dans son deuxième alinéa, une référence erronée aux articles 942 et suivants du code rural. Il convenait en effet de viser les articles 992 et suivants.

A propos de l'article 3 *ter*, le rapporteur pour le Sénat s'est déclaré défavorable à la possibilité offerte aux associations de se constituer partie civile dès lors que les organisations syndicales représentatives, aux termes de l'article 3 *bis* du projet, se sont vu reconnaître de nouvelles possibilités d'action en justice.

Après les interventions de MM. Louis Lareng, Gérard Roujas, Jean Chérioux, Michel Sapin, Francisque Perrut, Bruno Vennin et Jean Béranger, la commission mixte paritaire a adopté l'article 3 du projet en modifiant le paragraphe II relatif à la responsabilité solidaire du donneur d'ouvrage : celui-ci ne pourra être tenu pour responsable que lorsqu'il saura que l'entrepreneur n'est pas en mesure d'assurer lui-même les prestations commandées.

Elle a ensuite adopté l'article 3 *ter* modifié par un amendement qui tend à consacrer le droit pour les associations de saisir les organisations syndicales pour permettre à ces dernières, si elles le jugent opportun, de se constituer partie civile.

L'ensemble du texte a été adopté à l'unanimité.