

# SÉNAT

---

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

---

**Service des Commissions.**

---

**BULLETIN**

**DES COMMISSIONS**

---

## SOMMAIRE

---

	Pages.
Affaires culturelles .....	19
Affaires économiques et Plan.....	31
Affaires étrangères, Défense et Forces armées.....	35
Affaires sociales .....	39
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation.....	43
Lois constitutionnelles, Législation, Suffrage universel, Règlement et Administration générale.....	67

---

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mercredi 12 octobre 1983.** — *Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée,* la commission a désigné les **rapporteurs pour avis** pour le **projet de loi de finances pour 1984** (chargés de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission des finances, pendant l'examen des crédits budgétaires, en application de l'article 18, § 4, du règlement) :

- *culture* : M. Michel Miroudot ;
- *cinéma - théâtre dramatique* : M. Jacques Carat ;
- *environnement* : M. Hubert Martin ;
- *enseignement scolaire* : M. Paul Séramy ;
- *enseignement agricole* : M. René Tinant ;
- *enseignements supérieurs* : M. Adolphe Chauvin ;
- *recherche scientifique et technique* : M. Adrien Gouteyron ;
- *formation professionnelle continue* : M. Marcel Vidal ;
- *éducation physique et sportive* : M. Pierre-Christian Taittinger ;
- *jeunesse et sports* : M. Pierre-Christian Taittinger ;
- *loisir social, éducation populaire et activités de pleine nature* : Mme Hélène Luc ;
- *information - presse* : Mme Brigitte Gros ;
- *communication audiovisuelle* : M. Charles Pasqua ;
- *relations culturelles, scientifiques et techniques* : M. Jacques Pelletier ;
- *relations culturelles, scientifiques et techniques (enseignement et écoles)* : M. Jacques Habert.

La commission a, également, nommé **M. Paul Séramy rapporteur** du **projet de loi n° 493 (1982-1983)** portant validation des **mesures individuelles** intéressant le corps des **intendants universitaires** et certains corps et emplois de l'**administration scolaire et universitaire**.

La commission a, ensuite, **examiné le rapport de M. Paul Séramy** relatif au **projet de loi n° 384 (1982-1983)**, adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, sur l'**enseignement supérieur**.

Le rapporteur a, tout d'abord, rappelé, à l'intention des nouveaux commissaires, les grandes orientations de son rapport adoptées par la commission dans sa séance du 30 juin 1983.

Il a exposé les principales critiques qu'il adresse au projet. A ses yeux, ce texte est inopportun car une réforme globale n'était pas nécessaire : il suffisait de retoucher la loi d'orientation de 1968 en tenant compte de l'expérience des quinze dernières années. Une réforme de l'enseignement primaire et secondaire était plus urgente. D'autre part, le projet est confus, mal rédigé, encombré de dispositions qui n'ont pas à figurer dans une loi.

M. Paul Séramy a ensuite développé *cinq critiques principales* :

1. Ce projet de loi invite le Parlement à se dessaisir de ses compétences en matière d'éducation. Sur presque tous les points importants, la loi se borne à renvoyer à des décrets — plus de soixante décrets sont prévus.

2. Le projet fait peser une sérieuse menace sur l'avenir du système sélectif, constitué par les « grandes écoles » et les filières « courtes ». En ce qui concerne les études médicales, le projet de loi contient également des dispositions inquiétantes.

Tout d'abord, le sort des grandes écoles est laissé à l'appréciation du ministre, qui pourra les modifier profondément par décret. Certes, l'Assemblée Nationale a introduit des garanties dans ce domaine, mais insuffisantes.

En ce qui concerne les instituts universitaires de technologie (I. U. T.) et les sections de techniciens supérieurs (S. T. S.), le projet est également dangereux. Tout d'abord, il prévoit que les directeurs d'I. U. T. seront élus par un conseil au lieu d'être nommés par le ministre. Ensuite, les I. U. T. et les S. T. S. sont concernés par les dispositions du projet relatives au premier cycle qui tendent à le transformer en un vague « fourre-tout » sans aucune valeur formatrice.

Enfin, le projet méconnaît la spécificité des disciplines de santé. L'autonomie des unités de formation et de recherche (U. F. R.) qui succèdent aux U. E. R. devient pratiquement nulle. De ce fait, les disciplines de santé vont se trouver placées sous la dépendance du conseil d'administration et du président de l'université. Malgré certaines modifications introduites par l'Assemblée Nationale, le problème n'est pas entièrement résolu.

3. Le projet tend à supprimer l'autonomie des universités. Des expériences s'étaient développées dans le cadre de la loi de 1968. Plusieurs universités avaient introduit certaines formes de sélection des étudiants et avaient obtenu par là des résultats intéressants.

Le projet de loi retire toute liberté d'action aux universités dans ce domaine. Toute sélection à l'entrée est interdite dans le premier cycle ; une sélection, en cours de premier cycle, étant maintenue pour les études médicales. Cette interdiction de la sélection entraîne la mise en place d'une procédure autoritaire d'inscription des étudiants.

Plusieurs autres dispositions aggravent la tutelle sur les universités et accroissent le rôle du ministre, notamment par le biais de la carte des formations supérieures.

4. La définition et l'articulation des deux premiers cycles sont indéfendables. Le premier cycle devient un vague « fourre-tout » chargé à la fois de donner une formation générale aux étudiants, de les orienter, de les sélectionner et de préparer leur entrée dans la vie active sans qu'aucun moyen financier supplémentaire ne soit prévu.

D'autre part, une sélection est prévue à l'entrée du deuxième cycle.

Le projet paraît dès lors incohérent : à l'entrée du premier cycle, on ouvre largement les portes, on interdit toute sélection. A l'entrée du deuxième cycle, les portes se referment. On attire les étudiants pour les rejeter ensuite.

5. La cinquième grande critique porte sur la direction des universités. Le projet tend à instaurer un véritable pouvoir syndical :

— les représentants des enseignants seront élus par un collège unique, alors que la loi de 1968 prévoyait un vote par catégorie. Le collège unique aboutit à ce résultat que les représentants des professeurs seront désignés par les assistants et les maîtres-assistants, qui forment la majorité des enseignants (près des trois quarts) et qui sont fortement syndiqués ;

— d'autre part, le mode de scrutin est le scrutin de liste à la proportionnelle, ce qui favorise également les listes syndicales ;

— enfin, les personnalités extérieures, au lieu d'être choisies en raison de leurs compétences, seront désignées par des organismes syndicaux, des associations, ainsi que par l'Etat et les collectivités territoriales.

Là encore, beaucoup de décisions sont renvoyées au décret. Mais il est clair que ces facteurs additionnés vont donner la réalité du pouvoir à certaines tendances syndicales, alors que le pouvoir dans l'université devrait être fondé exclusivement sur la compétence.

M. Paul Séramy a ensuite proposé les *quatre options* qui inspirent les amendements de la commission :

a) Préserver la qualité du « secteur sélectif » en refusant toutes les mesures susceptibles d'entraîner une baisse de niveau des grandes écoles et des I.U.T. Dans le même sens, la spécificité des études médicales, odontologiques et pharmaceutiques doit être maintenue et renforcée ;

b) Développer fortement l'autonomie des universités. Chaque université doit pouvoir définir librement sa politique de formation et de recherche et fixer les conditions auxquelles les étudiants sont accueillis. Le nombre des diplômes nationaux doit être réduit et leur mode de délivrance revu ;

c) L'autonomie doit être fondée sur le contrat. Des « contrats d'établissement » conclus entre chaque université et le ministre de l'éducation nationale et précisant les engagements respectifs des deux parties doivent constituer le cadre de l'autonomie et assurer la régulation de l'ensemble. Par le biais de ces contrats, le ministre doit veiller à garantir à tous les bacheliers l'accès aux études supérieures ;

d) Enfin, quatrième grande option : le pouvoir au sein de l'université doit être fondé sur la compétence et non sur des rapports de force entre organismes syndicaux. Les règles de composition des conseils et le mode de désignation de leurs membres doivent garantir l'efficacité et l'impartialité de l'administration des universités.

En conclusion, M. Paul Séramy a souligné combien les orientations définies par la commission rejoignaient les thèses défendues par M. Laurent Schwartz dans son livre paru il y a quelques jours : *Pour sauver l'Université*.

Un large débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Franck Sérusclat a déploré que le rapporteur se livre à une critique aussi rude du texte, sans retenir le moindre aspect positif. S'il admet que la situation des universités ne s'est guère améliorée depuis 1968, il craint que le texte proposé par le rapporteur n'aggrave encore cette situation. Pour lui, le texte du Gouvernement est audacieux, notamment parce qu'il vise à mieux préparer les étudiants à la vie professionnelle et aurait dû permettre de trouver un compromis avec la majorité sénatoriale. M. Franck Sérusclat s'est déclaré étonné de ce que le rapporteur ait mis en doute la capacité des électeurs à élire des « personnes compétentes » dans le cadre du collège unique.

M. Adolphe Chauvin a, en revanche, trouvé l'introduction du rapport très mesurée. Il a approuvé pleinement les dispositions proposées par le rapporteur qui visent à mieux orienter les étudiants à l'entrée des universités sans nuire à la démocratisation de l'enseignement supérieur, ainsi que celles destinées à empêcher l'établissement du pouvoir syndical ; selon lui, en effet, l'établissement d'un tel pouvoir ne pourrait que susciter le départ pour l'étranger des hommes de grande valeur.

M. Adolphe Chauvin a conclu en rappelant que le projet avait fait l'unanimité des étudiants et des enseignants contre lui.

Mme Danielle Bidard a rappelé son opposition aux conclusions du rapporteur ; elle estime que le projet de loi apporte des solutions novatrices susceptibles de mettre fin au « gâchis intellectuel » auquel aboutit actuellement l'enseignement supérieur.

M. Jacques Habert a indiqué qu'il partageait les craintes du président Adolphe Chauvin de voir s'amplifier « l'exode des cerveaux » universitaire si le pouvoir passait aux syndicats.

M. Adrien Gouteyron a approuvé à la fois les critiques faites au projet de loi et la cohérence des orientations proposées par le rapporteur ; selon lui, M. Paul Séramy a su concilier des notions qui paraissent inconciliables, telles que sélection et démocratisation ou autonomie des universités et maintien de certaines prérogatives de l'Etat.

M. Michel Durafour a jugé les critiques du rapporteur moins virulentes que celles de M. Laurent Schwartz — pourtant proches du pouvoir actuel — pour qui le projet de loi est à la fois trop précis et trop flou ; en cherchant à faire plaisir à tout le monde, le texte ne satisfait personne. M. Michel Durafour partage ce point de vue. Il a rappelé les points qui lui paraissent

importants : diversité — inéluctable — de l'enseignement, autonomie des établissements — ce qui suppose la capacité de contracter — sélection — à condition qu'elle ne repose ni sur des critères de fortune ou de condition sociale ni sur une pénurie d'enseignement.

M. Claude Fuzier a remarqué que la loi d'orientation de l'enseignement supérieur de 1968 était parée aujourd'hui de bien des vertus, puisque le rapporteur aurait souhaité que le Gouvernement ne l'abrogeât pas ! Elle n'était pourtant qu'une loi d'opportunité. M. Claude Fuzier a cependant regretté que le rapporteur, dont beaucoup d'interventions étaient pertinentes, ait adopté une attitude aussi radicale. Il s'est cependant félicité que le Parlement puisse débattre calmement des problèmes de l'enseignement supérieur, contrairement à ce qui s'était passé en 1968.

En réponse aux divers intervenants, le rapporteur s'est défendu d'avoir rédigé un contre projet ; il a, en revanche, cherché à simplifier considérablement la rédaction défectueuse ou redondante du texte.

M. Paul Séramy a précisé, à l'intention de M. Franck Sérusclat, qu'il n'entendait pas priver les électeurs de leur liberté de choix, mais que ceux-ci l'exerceraient au sein des différents collèges, comme ils le feront, par exemple, lors des prochaines élections à la sécurité sociale.

En conclusion, s'il a admis que le projet était audacieux, voire prétentieux, il n'a pu que constater qu'il ne se donnait pas les moyens de réaliser ses objectifs. Le texte proposé à la commission est plus sage, donc davantage susceptible d'être appliqué.

La commission a, ensuite, procédé à l'examen des articles et des amendements proposés par le rapporteur.

Pour l'article premier, qui définit le service public de l'enseignement supérieur, la commission a adopté la rédaction plus concise proposée par le rapporteur, légèrement modifiée à la demande de M. Adrien Gouteyron, afin de bien faire ressortir la mission de recherche scientifique.

L'article 2 a été supprimé, car ses dispositions reprenaient en grande partie l'article premier.

Après une intervention du président Léon Eeckhoutte, qui déplorait le risque de blocage permanent du dialogue auquel risquait de conduire le clivage majorité/opposition et invitait

à la recherche de compromis, un large débat s'est engagé auquel ont pris part MM. Claude Fuzier, Michel Durafour, Jacques Carat, Franck Sérusclat, Philippe de Bourgoing et Mme Danielle Bidard.

Le rapporteur a proposé une nouvelle rédaction des amendements portant sur les *articles 3 et 4* relatifs aux fonctions du service public de l'enseignement supérieur : accueil, orientation, formation initiale professionnalisée, formation continue, recherche, coopération internationale et prestations de service. A son issue, la nouvelle rédaction de ces articles a été adoptée.

Les *articles 5 et 6*, dont plusieurs dispositions étaient reprises à l'article 4, ont été supprimés.

A l'article 7, portant sur la cohésion du service public de l'enseignement supérieur, la commission a adopté une nouvelle rédaction ; cet article regroupe les dispositions relatives à la libre coopération entre les établissements d'enseignement supérieur ; les autres dispositions du texte de l'Assemblée nationale sont renvoyées aux articles 11, 12 et 18.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a poursuivi l'examen des articles du projet de loi sur l'enseignement supérieur.

A l'article 8 relatif à la création d'une commission interministérielle de prospective et d'orientation, la commission a adopté une nouvelle rédaction, plus concise. Celle-ci prévoit notamment le dépôt annuel d'un rapport au Gouvernement et au Parlement ainsi qu'un décret d'application.

A l'article 9 prévoyant l'extension du champ d'application de la loi aux autres établissements d'enseignement supérieur, M. Léon Eeckhoutte a souligné l'importance de l'article et la nécessité de la stricte procédure proposée par le rapporteur en cas d'extension du texte à d'autres établissements d'enseignement supérieur. La commission a adopté la nouvelle rédaction.

A l'article 10, la commission a adopté une autre rédaction limitant aux seules universités le titre II du projet, sous réserve des dispositions de l'article précédent.

Une large discussion dans laquelle sont intervenus MM. Franck Sérusclat, Léon Eeckhoutte, Adrien Gouteyron, Adolphe Chauvin, Mme Danielle Bidard et M. Paul Séramy, a précédé l'adoption d'une nouvelle rédaction des *articles 11 et 12* relatifs aux cycles d'études et aux conditions d'accès aux universités.

Les *articles 13 et 14* relatifs aux deuxième et troisième cycles ont été supprimés par cohérence avec l'instauration d'un régime d'autonomie pour les universités.

Après une intervention de M. Franck Sérusclat, partisan d'une liste ouverte, et de M. Léon Eeckhoutte qui a fait observer que le baccalauréat était le premier grade universitaire, l'amendement du rapporteur proposant une nouvelle rédaction, très restrictive, de l'*article 15* (diplômes nationaux) a été adopté.

Les *articles 16 et 17* relatifs à la formation des formateurs et à la carte des formations supérieures et de la recherche ont été supprimés, comme inutiles, confus ou dangereux.

Pour l'*article 18* portant création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics (les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel), la commission a adopté la nouvelle rédaction proposée par le rapporteur dans un souci de concision et de cohérence avec les articles 4, 9 et 10. En outre, le nouveau texte étend les contrats d'établissements à toutes les universités.

La commission a ensuite adopté un *article additionnel* après l'*article 18* relatif à l'autonomie des unités de formation et de recherche de médecine, d'odontologie et de pharmacie.

Elle a ensuite adopté l'*article 19* relatif à la création d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel dans le texte de l'Assemblée Nationale, sous réserve de deux amendements rédactionnels.

L'*article 20* relatif à l'autonomie statutaire des établissements a été adopté dans la rédaction proposée par le rapporteur et modifiée à la suite d'une intervention de M. Franck Sérusclat qui souhaitait que la transmission des statuts au ministre chargé de l'Éducation nationale soit expressément indiquée. La nouvelle rédaction vise à renforcer l'autonomie des établissements.

La commission a ensuite adopté une nouvelle rédaction, moins contraignante, de l'*article 21* relatif au recteur-chancelier.

Elle a ensuite supprimé l'*article 22* relatif aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel susceptibles d'être régis par le titre III du projet, afin de préserver leur spécificité.

L'*article 23* relatif aux différentes composantes des universités a été adopté dans une rédaction allégée.

L'article 24 relatif à l'administration de l'université a été adopté conforme.

La commission a adopté l'article 25 relatif au président de l'université, dans une nouvelle rédaction ; celle-ci prévoit que le président doit être choisi parmi les professeurs en exercice.

L'article 26 supprimé par l'Assemblée nationale pour des raisons rédactionnelles n'a pas été rétabli.

La commission a adopté l'article 27 relatif au conseil d'administration dans une nouvelle rédaction modifiant légèrement sa composition. Elle pose en outre le principe d'une compétence générale de ce conseil.

L'article 27 bis relatif au pouvoir disciplinaire a été adopté sous réserve d'une légère modification rédactionnelle.

L'article 28 relatif au conseil scientifique a été adopté sous réserve de deux modifications visant à renforcer son rôle et à modifier sa composition.

Les mêmes modifications ont été adoptées pour l'article 29 relatif au conseil des études et de la vie universitaire.

Un article additionnel après l'article 29 a été adopté afin de rendre plus souple l'obligation de créer les deux conseils mentionnés ci-dessus.

L'article 30 relatif aux unités de formation et de recherche a été adopté dans une nouvelle rédaction visant à introduire plus de souplesse dans le fonctionnement des U.F.R. et à alléger le texte.

Par ailleurs, un article additionnel après l'article 30 a été adopté qui reprend et précise les dispositions de l'article 30 du projet transmis, relatives aux unités de formation de médecine, d'odontologie et de pharmacie ; ces dispositions ayant été supprimées dans la nouvelle rédaction de l'article 30.

L'article 31 relatif aux instituts et écoles faisant partie des universités a été adopté dans une nouvelle rédaction qui vise à préserver l'autonomie de ces établissements, notamment des instituts universitaires de technologie.

Les articles 32, 33 et 34 relatifs à l'organisation générale et aux statuts des instituts et des écoles extérieures aux universités ainsi qu'à leurs directeurs ont été supprimés dans un souci de cohérence avec les articles 10 et 22.

Pour la même raison, la commission a supprimé l'article 35 relatif au statut des écoles normales supérieures, des grands établissements et des écoles françaises à l'étranger.

**Jeudi 13 octobre 1983.** — Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président, puis de M. Jacques Habert, secrétaire. — La commission a poursuivi l'examen du rapport de M. Paul Séramy sur le projet de loi n° 384 (1982-1983), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, sur l'enseignement supérieur.

La commission a adopté une nouvelle rédaction de l'article 36 relatif aux modalités d'élection des représentants des personnels et des étudiants visant à instituer le scrutin majoritaire, sauf pour les étudiants dont les représentants seraient élus à la représentation proportionnelle.

Par cohérence avec l'article précédent, elle a supprimé l'article 37.

L'article 38, relatif aux personnalités extérieures, a été adopté dans une rédaction un peu différente de celle du texte transmis afin de rester cohérent avec les articles 28, 29, 30 et 31 tels qu'ils ont été adoptés.

L'article 39 sur les ressources des établissements a été adopté dans une rédaction plus concise qui tient compte des modifications décidées aux articles 17, 18 et additionnel après l'article 18.

L'article 40 sur le budget des établissements a été adopté dans une nouvelle rédaction qui tient compte des prises de positions précédentes.

L'article 41 qui organise les relations entre établissements privés et établissements publics a été supprimé pour des raisons rédactionnelles, l'essentiel de ces dispositions figurant à l'article 7.

La commission a procédé de la même manière, et pour la même raison, aux articles 42 et 43 relatifs à la création de services communs à plusieurs établissements publics et à la constitution de groupements d'intérêt public.

La commission a adopté une nouvelle rédaction pour l'article 44 relatif à l'autonomie administrative afin de renforcer celle-ci et de supprimer une procédure de tutelle inapplicable.

A l'article 45 relatif aux « pouvoirs de crise », la commission a adopté une rédaction plus synthétique.

La commission a adopté l'article 46 relatif au contrôle administratif et financier des établissements dans une forme allégée.

L'article 47 relatif à la définition de la communauté universitaire a été supprimé, comme inutile.

L'article 48 relatif aux droits et aux devoirs des usagers du service public de l'enseignement supérieur a été adopté dans une rédaction plus synthétique.

L'article 49 relatif aux aides aux étudiants a également été adopté dans une rédaction plus concise.

La commission a maintenu la suppression de l'article 50 relatif au pouvoir disciplinaire dans les établissements d'enseignement supérieur dont les dispositions figurent à l'article 27 bis.

L'article 51 A relatif aux dispositions diverses concernant les personnels a été supprimé, comme redondant.

Pour l'article 51 relatif au recrutement des personnels, la commission a adopté une nouvelle rédaction plus précise et plus restrictive en matière de personnel contractuel.

La commission a supprimé les articles 52 et 53 relatifs aux enseignants dans la mesure où leurs dispositions sont, soit redondantes, soit inutiles.

A l'article 54 relatif à la carrière des enseignants et à leur évaluation, la commission a adopté une rédaction qui revient au texte initial du gouvernement et entoure de garanties les réponses des étudiants aux questionnaires d'évaluation.

La commission n'a pas rétabli l'article 55 relatif au pouvoir disciplinaire à l'égard des enseignants, dont les dispositions ont été insérées à l'article 27 bis.

Après un débat entre MM. Jacques Habert, Paul Séramy et Mme Danielle Bidard, l'article 56 a été adopté avec une légère modification rédactionnelle. La référence aux principes d'objectivité et de tolérance est supprimée comme allant de soi.

L'article 57 relatif aux personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service a été supprimé, dans la mesure où il n'a pas de portée juridique.

La rédaction adoptée par la commission pour l'article 58 relatif au secrétaire général et à l'agent comptable modifie le texte afin d'améliorer l'indépendance de ces fonctionnaires.

L'article 59 relatif aux personnels des bibliothèques et des musées a été supprimé, car sans portée juridique.

L'article 60 relatif à la durée du service des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service a été également supprimé par souci de symétrie avec la suppression par l'Assemblée nationale de ces mêmes dispositions concernant les enseignants.

La commission a supprimé l'article 61 relatif au comité départemental de coordination des formations supérieures ; ce comité fait en effet double emploi avec le conseil départemental de l'Education nationale.

Pour l'article 62 relatif au comité consultatif régional des établissements d'enseignement supérieur, une nouvelle rédaction a été adoptée qui vise à favoriser le regroupement des universités en régions universitaires afin de permettre au comité consultatif de mieux remplir son rôle.

L'article 63 relatif au conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche a été adopté dans une rédaction plus concise.

L'article 64 relatif au comité d'évaluation des établissements publics à caractère culturel, scientifique et professionnel, a été adopté sous réserve d'une modification rédactionnelle et d'une précision : le comité devra rendre public son rapport annuel.

L'article 65 relatif à la conférence des chefs d'établissements a été supprimé car cette institution est inspirée par des considérations centralisatrices.

L'article 66 relatif aux dispositions transitoires a été adopté dans une rédaction plus simple, cohérente avec l'article 20.

L'article 67 relatif aux dispositions contraires à la présente loi a été adopté dans une nouvelle rédaction qui vise à lever les difficultés juridiques posées par la loi n° 82-1098 du 23 décembre 1982 relative aux études médicales et pharmaceutiques.

La commission a adopté un *article additionnel* après l'article 67 relatif aux textes en vigueur en matière d'enseignement médical, pharmaceutique et odontologique.

Elle a supprimé l'article 67 bis prévoyant un rapport sur l'application de la loi, les raisons de son introduction par l'Assemblée nationale ayant disparu.

L'article 68 relatif à l'application de la loi aux territoires d'outre-mer a été adopté dans une rédaction plus précise.

La commission a ensuite adopté une série d'amendements visant à harmoniser les différents titres et chapitres du projet avec les modifications apportées au texte.

Ainsi modifié, le projet de loi a été adopté par la commission à la majorité de ses membres.

## AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 12 octobre 1983.** — *Présidence de M. Michel Chauty, président.* — *Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée, M. Robert Laucournet a présenté son rapport, en deuxième lecture, sur le projet de loi n° 416 (1982-1983), modifié par l'Assemblée Nationale sur la vente des logements appartenant à des organismes d'habitations à loyer modéré. Il a rappelé le bilan de l'application de la loi du 10 juillet 1965 qui régit, actuellement, les ventes de logements H. L. M. à leurs locataires.*

Il a évoqué les motifs qui justifient le projet de loi présenté par le Gouvernement et exposé les principales dispositions de ce texte.

Le rapporteur a analysé les principales modifications adoptées par l'Assemblée Nationale, en première lecture. En premier lieu, l'Assemblée Nationale a voulu concilier l'encouragement des ventes aux locataires avec une protection renforcée des terrains et des constructions H. L. M. susceptibles de faire l'objet de spéculations. A cette fin, le texte voté par l'Assemblée Nationale prévoit que les organismes H. L. M. pourront, en accord avec la commune, conserver la propriété des sols, tout en consentant un bail d'une durée minimale de cinquante ans.

En ce qui concerne la procédure de vente des H. L. M. aux locataires ou de cession de logements H. L. M. vacants, l'Assemblée Nationale a conforté les responsabilités des communes à l'égard de la politique sociale de l'habitat et précisé les délais.

La troisième modification de fond vise à réintroduire une disposition actuellement en vigueur, supprimée dans le projet par suite de l'abrogation de l'article L. 423-6 du Code de la construction et de l'habitation par l'article 1<sup>er</sup> ter. Ensuite, le rapporteur a estimé qu'il convient d'interroger le ministre à propos de l'emploi des sommes perçues par les organismes d'H. L. M. à l'occasion des ventes de logements : il conviendrait de reconsidérer la répartition annoncée par le ministre lors de l'examen du texte, en première lecture par le Sénat, car les organismes d'H. L. M. ont d'importants besoins de financement pour l'amélioration de leur patrimoine locatif et l'engagement de nouveaux programmes.

Abordant, ensuite, l'examen de l'article premier, seul restant en discussion, le rapporteur a considéré que la possibilité de bail cinquantenaire, introduit par l'Assemblée Nationale à l'article L. 443-7 du code précité, est intéressante. M. Richard Pouille a estimé que cette modification est inopportune et s'est interrogé sur la durée des baux rendus possibles par le texte. M. Paul Malassagne s'est préoccupé de l'application de cette disposition aux jardins dépendant de maisons individuelles H. L. M. louées. M. Claude Prouvoyeur a considéré que cette disposition est dissuasive et qu'elle va à l'encontre de l'objectif de vendre des logements H. L. M. M. Michel Chauty, président, a souligné que ce problème est particulièrement délicat et il a rappelé les difficultés qui ont conduit à l'abandon, en 1971, d'un projet de loi traitant du même sujet et modifiant la loi du 10 juillet 1965. Finalement, la commission a adopté un amendement tendant à supprimer la deuxième phrase du cinquième alinéa du texte proposé pour l'article L. 443-7 du Code de la construction et de l'habitation.

L'article L. 443-8 du code précité ayant été adopté conforme, la commission a approuvé les textes votés par l'Assemblée Nationale pour les articles L. 443-9 et L. 443-10 du même code. Le rapporteur a constaté que les articles L. 443-11-1 et L. 443-11-2 du Code de la construction et de l'habitation sont conformes. Pour l'article L. 443-12-1 du code précité, voté conforme par l'Assemblée Nationale, la commission a décidé d'interroger le ministre à propos de la répartition des sommes perçues à l'occasion des ventes de logements H. L. M.

Les articles L. 443-14-1 et L. 443-14-2 du même code ont été votés conformes par l'Assemblée Nationale. Sur proposition de son rapporteur, la commission propose d'adopter conformes les articles L. 443-15-1 (ventes d'éléments du patrimoine immobilier des organismes H. L. M.), L. 443-15-1-1 (réservations conventionnelles) et L. 443-15-1-2 (syndic de copropriété) du code précité.

L'article L. 443-15-2 du même code ayant été voté conforme par l'Assemblée Nationale, la commission a adopté l'ensemble de l'article premier, sous réserve de l'amendement concernant l'article L. 443-7 du Code de la construction et de l'habitation.

Sous réserve des observations précédentes et de l'amendement qu'elle soumettra au Sénat, la commission a adopté le projet de loi, modifié par l'Assemblée Nationale.

Ensuite, la commission a désigné les candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi sur la vente de logements appartenant à des orga-

nismes d'habitations à loyer modéré : *titulaires* : MM. Michel Chauty, Robert Laucournet, Jean Colin, Pierre Lacour, Marcel Lucotte, Mme Monique Midy, M. Georges Mouly ; *suppléants* : MM. Auguste Chupin, Maurice Lombard, Richard Pouille, André Rouvière, Bernard-Michel Hugo, Jacques Moutet, Amédée Bouquerel.

Enfin, la commission a désigné, comme **rapporteurs**, pour les textes suivants :

— **M. Marcel Daunay**, pour le **projet de loi n° 3 (1983-1984)** modifiant la loi du 16 avril 1897 concernant la **répression de la fraude** dans le commerce du **beurre** et la fabrication de la **margarine** ;

— **M. Josselin de Rohan**, pour le **projet de loi n° 248 (1982-1983)** relatif aux mesures pouvant être prises en cas d'atteinte aux **intérêts maritimes et commerciaux** de la France (en remplacement de M. Jacques Mossion, qui n'est plus membre de la commission) ;

— **M. Jacques Valade**, pour la **proposition de loi n° 476 (1982-1983)**, présentée par M. Jean Madelain et les membres du groupe de l'U. C. D. P., tendant à assimiler les **cartes communales** adoptées avant le 1<sup>er</sup> janvier 1983 aux **plans d'occupation des sols** ;

— **M. Jean Colin**, pour la **proposition de loi n° 501 (1982-1983)**, présentée par MM. Jean Cluzel, Jean-Marie Rausch et Louis Virapoullé, tendant à modifier l'**article 29** de la loi d'**orientation du commerce et de l'artisanat** (n° 73-1193 du 27 décembre 1973) ;

*Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi*, la commission a procédé à la désignation des **rapporteurs pour avis** des différents **fascicules budgétaires** de la loi de finances pour 1984.

Le président a indiqué, tout d'abord, la répartition numérique des avis entre les divers groupes politiques en application de la représentation proportionnelle de ceux-ci au sein de la commission.

La commission a procédé, en premier lieu, à la désignation des **titulaires des avis** pour lesquels une seule candidature s'était manifestée ou avait été maintenue.

Pour le budget de la recherche scientifique, où deux candidats étaient en compétition (MM. Pierre Noé et Jacques Valade), M. Jacques Valade a été désigné au scrutin secret par 39 voix contre 18 et un bulletin blanc. A l'issue de ce vote et après une suspension de séance, prenant acte du fait que, compte tenu

des désignations auxquelles la commission avait d'ores et déjà procédé, la règle de la représentation proportionnelle n'était pas respectée, M. Robert Laucournet a annoncé que ses collègues du groupe socialiste et lui-même renonçaient à leurs rapports. M. Raymond Dumont a déclaré, au nom du groupe communiste, adopter la même position.

A la suite de ces déclarations, les commissaires des groupes socialiste et communiste ont quitté la salle de réunion de la commission.

Sur la proposition de son président, la commission a décidé alors de ne pas procéder immédiatement à la désignation des rapporteurs pour les avis concernés par les démissions intervenues.

Compte tenu de ces décisions, la liste des rapporteurs pour avis actuellement nommés par la commission se présente comme suit :

I. — Agriculture .....	M. Michel Sordel.
II. — Aménagement rural .....	M. Jules Roujon.
III. — Industries agricoles et alimentaires .....	M. Pierre Tajan.
IV. — Industrie .....	M. Francisque Collomb.
V. — Energie .....	M. Marcel Lucotte.
VI. — Recherche scientifique ..	M. Jacques Valade.
VII. — Commerce et artisanat...	M. Raymond Brun.
VIII. — Consommation et concurrence .....	N...
IX. — Commerce extérieur .....	M. Marcel Daunay.
X. — Aménagement du territoire .....	N...
XI. — Plan .....	M. Bernard Barbier.
XII. — Routes et voies navigables.	M. Jacques Braconnier.
XIII. — Ports maritimes .....	M. Michel Souplet.
XIV. — Logement .....	N...
XV. — Urbanisme .....	N...
XVI. — Tourisme .....	M. Paul Malassagne.
XVII. — Environnement .....	M. Richard Pouille.
XVIII. — Transports terrestres ....	M. Georges Berchet.
XIX. — Aviation civile .....	M. Bernard Legrand.
XX. — Marine marchande .....	M. Yves Le Cozannet.
XXI. — Postes et télécommunications .....	M. Jean-Marie Rausch.
XXII. — Départements d'outre mer.	N...
XXIII. — Territoires d'outre-mer...	M. Pierre Lacour.

**AFFAIRES ETRANGERES, DEFENSE  
ET FORCES ARMEES**

**Mercredi 12 octobre 1983.** — *Présidence de M. Jacques Ménard, vice-président.* — La commission a, tout d'abord, procédé à la désignation de ses **rapporteurs pour avis** sur le projet de loi de finances pour 1984 dont elle est saisie.

Pour les **budgets du ministère de la défense** ont été désignés :

- **M. Jacques Genton** pour la section commune ;
- **M. Michel Caldaguès** pour la section « gendarmerie » ;
- **M. Jacques Chaumont** pour la section « forces terrestres » ;
- **M. Max Lejeune** pour la section « marine » ;
- **M. Albert Voilquin** pour la section « air ».

Pour ce qui est des **budgets du ministère des relations extérieures**, ont été désignés :

- **M. Claude Mont** pour le budget des relations extérieures ;
- **M. Francis Palmero** pour le budget des relations culturelles.

Après les interventions de MM. Serge Boucheny, Jean Mercier, Paul Alduy, Gérard Gaud, Yvon Bourges, Roger Poudonson et du président, l'attribution du rapport pour avis sur le budget du ministère délégué à la coopération et au développement a fait l'objet d'un vote par scrutin secret, MM. Michel Crucis, Gérard Gaud et Mme Rolande Perlican étant simultanément candidats.

Les résultats du premier tour ont été les suivants :

Votants .....	32
Bulletin nul .....	1
Majorité absolue .....	16 voix.

Ont obtenu :

M. Michel Crucis .....	15 voix ;
M. Michel Gaud .....	13 voix ;
M <sup>me</sup> Rolande Perlican .....	2 voix ;
M. Michel d'Aillières .....	1 voix.

Aucun candidat n'ayant obtenu la majorité absolue, et après le retrait de la candidature de Mme Rolande Perlican, les résultats d'un deuxième tour de scrutin ont été les suivants :

Votants .....	29
Bulletin nul .....	1
Majorité absolue .....	15 voix.

Ont obtenu :

M. Michel Crucis .....	14 voix ;
M. Gérard Gaud .....	14 voix.

Il a donc été procédé à un troisième tour de scrutin dont les résultats ont été :

Votants .....	31
Majorité absolue .....	16 voix.

Ont obtenu :

M. Gérard Gaud .....	16 voix ;
M. Michel Crucis .....	15 voix.

En conséquence, **M. Gérard Gaud** a été désigné comme **rapporteur pour avis du budget de la coopération.**

Présentant le rapport sur le projet de loi n° 321 (1982-1983) autorisant la ratification d'un accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européenne des droits de l'homme, **M. Roger Poudonson, rapporteur**, a, d'abord, rappelé les conditions de l'adhésion tardive et limitée de la France à la Convention européenne des droits de l'homme. Il a ensuite souligné les initiatives répétées poursuivies par le Sénat depuis de longues années en faveur de l'acceptation par la France du droit de recours individuel devant la Commission internationale des droits de l'homme qui a été acquis le 2 octobre 1981.

Sur le texte même de la Convention, M. Roger Poudonson a indiqué qu'il comportait des dispositions utiles quoique de portée modeste. Il a, ainsi, rappelé le champ d'application de la convention ainsi que les immunités et facilités qu'elle prévoit : l'immunité de juridiction, la liberté de correspondance et la liberté de circulation.

Les conclusions favorables du rapport de M. Roger Poudonson ont été adoptées.

Présentant ensuite au nom de **M. Michel Alloncle**, rapporteur empêché, le rapport sur le **projet de loi n° 365 (1982-1983) autorisant l'approbation d'une Convention entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de l'Espagne et le Gouvernement de la République portugaise relative à l'extension du bénéfice de certaines dispositions des conventions de sécurité sociale** passées entre deux de ces Etats aux ressortissants du troisième Etat, M. Roger Poudonson a indiqué que l'originalité de ce texte résultait de son caractère tripartite qui permettait de combler un vide juridique important en raison de l'absence, en l'état des accords bilatéraux existants, de couverture sociale des ressortissants en transit dans l'Etat tiers. Après avoir donné les grandes lignes du mécanisme de base de la convention, le rapporteur a demandé à la commission d'en autoriser l'*approbation*, ce qu'elle a fait après que M. Guy Cabanel eut interrogé le rapporteur sur le coût de fonctionnement du dispositif nouveau mis en place par ce texte.

Présentant le **rapport** pour lequel a été désigné **M. Louis Jung** sur le **projet de loi n° 491 (1982-1983) autorisant l'approbation d'une convention modifiant et complétant la convention additionnelle du 16 juillet 1975 à la convention du 14 juillet 1969 entre la République française et la République fédérale d'Allemagne au sujet de l'aménagement du Rhin entre Strasbourg-Kehl et Lauterbourg-Neuburgweier** (ensemble un protocole additionnel), M. Roger Poudonson a indiqué que ce texte avait un objet technique et limité. Il prévoit, avec des conditions de financement avantageuses pour la France, la réalisation en aval de Strasbourg d'un certain nombre de travaux d'aménagement sur le Rhin en substitution d'un barrage qui n'a pu être construit. Après une intervention de M. Guy Cabanel les *conclusions favorables* du rapport de M. Louis Jung ont été *adoptées*.

**M. Emile Didier** a présenté son **rapport** sur le projet de loi n° 354 (1982-1983) autorisant l'**approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale de police criminelle relatif au siège d'Interpol et à ses privilèges et immunités sur le territoire français**.

M. Emile Didier a brièvement rappelé la genèse et les missions de l'organisation Interpol. Il a ensuite fait état des dispositions novatrices présidant au contrôle des fichiers d'Interpol qu'il a présentées comme comportant les garanties nécessaires. Sur le renouvellement de l'accord de siège proprement dit, le rapporteur a indiqué que les dispositions qui l'organisaient se caractérisaient principalement par la substitution de mesures dans l'ensemble traditionnelles à un texte qui était précédemment exceptionnellement restrictif.

Les *conclusions favorables* du rapport de M. Emile Didier ont été *adoptées*.

Appelé à présenter son **rapport** sur le **projet de loi n° 364** (1982-1983) autorisant l'**approbation** d'un **protocole** portant **amendement** de l'accord sur le **financement collectif** de certains **services de navigation aérienne d'Islande**, fait à Genève le 25 septembre 1956, **M. Pierre Matraja** a fait part de son intention de présenter ce rapport conjointement avec celui concernant le **projet de loi n° 366** (1982-1983) autorisant l'**approbation** d'un **protocole** portant **amendement** de l'accord sur le **financement collectif** de certains **services de navigation aérienne du Groenland** et des **îles Féroé**, fait à Genève le 25 septembre 1956, l'objet des deux Conventions étant pratiquement identique.

Après avoir rappelé l'importance de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale, notamment dans le contexte de l'affaire du Boeing sud-coréen, M. Pierre Matraja a indiqué que les modifications techniques apportées par les deux conventions s'inscrivaient dans le droit fil de la tendance à une participation plus réaliste des compagnies aériennes au remboursement des prestations fournies par certains gouvernements au profit de l'O.A.C.I.

Après que le rapporteur eut fourni des précisions sur l'évolution des coûts de fonctionnement des deux accords, les *conclusions favorables* des rapports de M. Pierre Matraja sur le projet de loi n° 364, d'une part, et sur le projet de loi n° 366, d'autre part, ont été *adoptées*.

**M. Paul d'Ornano** a présenté son **rapport** sur le **projet de loi n° 367** (1982-1983) autorisant l'**approbation** d'un **accord** entre le **Gouvernement** de la **République française** et le **Gouvernement** de la **République de Panama** sur le **traitement** et la **protection** des **investissements** (ensemble deux échanges de lettres).

Après quelques indications générales sur la République de Panama où un régime présidentiel fort maîtrise une situation économique assez florissante, le rapporteur a précisé que l'accord était fort semblable à ceux que la commission a récemment approuvés sur le même objet et qu'il était de nature à garantir de manière satisfaisante les investissements français à Panama.

Les *conclusions favorables* du rapport de M. Paul d'Ornano ont été *adoptées*.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 12 octobre 1983.** — *Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.* — La commission a nommé **M. Louis Caiveau, rapporteur** du projet de loi n° 502 (1982-1983) **modifiant certaines dispositions rurales relatives aux caisses de mutualité sociale agricole**, et **M. Roger Lise, rapporteur** du projet de loi n° 494 (1982-1983) portant **extension aux départements d'outre-mer de l'assurance contre les accidents de la vie privée, les accidents du travail et les maladies professionnelles des personnes non salariées de l'agriculture.**

La commission a, ensuite, procédé à l'audition de **M. Michel Rocard, ministre de l'agriculture**, sur le projet de loi n° 502 (1982-1983) **modifiant certaines dispositions relatives aux caisses de mutualité sociale agricole.**

Le ministre a, tout d'abord, procédé à un exposé général du texte qui répond à deux impératifs : ne pas bouleverser le système existant tout en donnant aux salariés agricoles une place accrue dans la gestion de leur protection sociale ; il a été élaboré après une large concertation de toutes les parties intéressées.

Trois lignes directrices peuvent être dégagées dans ce projet.

La première concerne le système électoral : les trois collèges (exploitants agricoles, salariés agricoles et employeurs de main-d'œuvre) sont maintenus. Deux modifications sont néanmoins apportées à ce système : les salariés devraient désormais élire directement leurs délégués cantonaux et procéder à ces élections selon les règles de la représentation proportionnelle au plus fort reste.

La deuxième traite de la représentation des catégories sociales : les organisations syndicales de salariés devraient jouir désormais d'un monopole de présentation des listes de candidatures pour le deuxième collège.

La troisième traite du pouvoir et du rôle des instances élues : les représentants des salariés devraient se voir accorder un droit de regard sur les décisions les concernant par le biais des comités de la protection sociale et du comité de l'action sanitaire et sociale.

**M. Louis Caiveau, rapporteur**, a, ensuite, posé diverses questions au ministre concernant le cas des communes divisées en cantons, les dispositions prises dans le cas des regroupements de communes, le monopole syndical de présentation, la proportion respective des représentants des trois collèges aux conseils d'administration des caisses dont la circonscription s'étend sur plusieurs départements et les systèmes de compensation financière prévus pour le temps passé par les administrateurs salariés à l'exercice de leur mandat.

Le ministre lui a répondu que le cas des communes divisées en cantons serait envisagé lors du passage du texte devant les assemblées. Il a indiqué ensuite que le monopole syndical de présentation pour les élections des représentants des salariés prenait en compte la diversité existant entre les trois collèges et que la disparité entre les modes de scrutin était la traduction de ces différences.

Ce monopole répond au souhait des salariés et correspond à l'organisation de leurs élections primaires au stade cantonal.

Le ministre a, alors, indiqué que les chiffres retenus pour les conseils d'administration, lorsque la classe de mutualité sociale agricole s'étend sur plusieurs départements, répondaient au souci de ne pas grossir exagérément le nombre des administrateurs.

Pour l'avis conforme des comités de la protection sociale, le ministre a précisé qu'il souhaitait que les salariés ne restent pas à l'écart des décisions les intéressant, notamment en ce qui concerne la médecine du travail et la prévention. Il a souligné, également, son souci d'introduire le plus grand parallélisme possible avec le monde du travail non agricole.

Enfin, il a indiqué qu'il avait recherché la solution la moins préjudiciable aux intérêts de chacun en ce qui concerne la compensation salariale du temps passé par les administrateurs à l'exercice de leur mandat.

Un débat s'est instauré, ensuite, entre **MM. Pierre Louvot, André Bohl, Robert Schwint et Arthur Moulin**, auquel a également participé **M. Jean-Pierre Fourcade, président**. Les principaux points de discussion ont porté sur le monopole syndical de présentation, le nombre d'adhérents aux organisations syndicales de salariés agricoles et l'avis conforme du comité de la protection sociale.

Le ministre a répondu aux différents intervenants que le pourcentage des salariés agricoles syndiqués s'élevait approximativement à 20 p. 100, que sa motivation principale avait été de rompre le « ghetto » des salariés au sein du monde agricole, fidèle en cela aux critères de représentativité des syndicats définis en 1945, qu'il ne convenait pas de multiplier les mandats dans le cas des regroupements de communes, que l'avis conforme du comité d'action sociale requis dans le domaine de la médecine du travail et de la prévention ne serait pas de nature à apporter une gêne sérieuse au fonctionnement des conseils d'administration, mais correspondrait au principe du « paritarisme » sur lequel s'appuie l'ensemble du texte.

**Judi 13 octobre 1983.** — *Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.* — La commission a procédé à l'examen du rapport de M. Louis Caiveau sur le projet de loi n° 502 (1982-1983) modifiant certaines dispositions du code rural relatives aux caisses de mutualité sociale agricole.

Le rapporteur a, tout d'abord, exposé les traits principaux de la mutualité sociale agricole, lieu unique de la protection sociale agricole, fonctionnant grâce à un système électif qui est la clé de voûte de l'institution et mettant en œuvre une politique d'action sociale globale en milieu rural.

Puis il a présenté les aspects essentiels du projet de loi. Le texte maintient l'unité institutionnelle de la mutualité sociale agricole. Il assure aux salariés agricoles une place plus importante dans la gestion des organismes assurant leur protection sociale.

Enfin, un comité composé paritairement participe à la mise en œuvre de la politique d'action sanitaire et sociale.

La commission a, ensuite, procédé à l'examen du texte.

Elle a adopté à l'article premier :

— un amendement insérant dans l'article 1005 du code rural des dispositions relatives à l'organisation des élections dans les communes divisées en cantons ;

— un amendement harmonisant la rédaction de l'article 1007 avec celle de l'article 1005 du code rural ;

— un amendement supprimant, à l'article 1007, le monopole syndical de présentation des listes pour l'élection des délégués cantonaux du deuxième collège ; MM. Hector Viron, Jean Béranger et Michel Moreigne ont exprimé leur désaccord sur cet amendement ;

— un amendement modifiant la composition du conseil d'administration des caisses pluridépartementales à l'article 1010 du code rural ;

— un amendement supprimant l'exigence d'un avis conforme des comités de la protection sociale pour certaines décisions du conseil d'administration à l'article 1013 du code rural ;

— un amendement rédactionnel à l'article 1014 du code rural ;

— un amendement à l'article 1022 faisant bénéficier les administrateurs salariés d'une indemnité forfaitaire compensant le temps passé à l'exercice de leur mandat en dehors de leurs heures de travail.

La commission a ensuite désigné :

— **M. Jean Chérioux** comme rapporteur du projet de loi n° 9 (1983-1984) portant diverses mesures relatives à l'organisation du service public hospitalier ;

— **M. Arthur Moulin** comme rapporteur pour avis du projet de loi n° 488 (1982-1983), adopté par l'Assemblée Nationale, relatif à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, dont la commission des lois est saisie au fond et sur lequel elle avait au préalable décidé de formuler son avis.

## FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

**Mercredi 12 octobre 1983.** — *Présidence de M. Geoffroy de Montalembert, vice-président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a, tout d'abord, procédé à l'examen des crédits du commerce et de l'artisanat pour 1984 sur le rapport de M. René Ballayer, rapporteur spécial.*

Après avoir insisté sur l'importance économique de ce secteur, M. René Ballayer, rapporteur spécial, a tenu à souligner l'éparpillement des compétences ayant trait au commerce et à l'artisanat. Aussi, a-t-il souhaité la création d'un grand ministère du commerce et de l'artisanat qui aurait un droit décisionnel sur l'ensemble des problèmes qui le concernent.

Dans sa présentation des crédits, le rapporteur spécial a rappelé que le projet de budget souffre de la rigueur générale. Les crédits progressent seulement de 4,8 p. 100 par rapport à 1983 (contre 29 p. 100 l'année dernière).

Les dépenses nouvelles les plus significatives concernent notamment la majoration des subventions de fonctionnement en faveur des deux organes consultatifs très importants que sont la Commission nationale d'urbanisme commercial et le Conseil du crédit à l'artisanat.

Les dotations en faveur de l'amélioration de la formation professionnelle des artisans progressent de manière très significative (+ 17,1 p. 100) avec en particulier 27,44 millions de francs de mesures nouvelles au profit de l'initiation et de la formation à la gestion.

Enfin, les sommes allouées au commerce augmentent sensiblement (+ 55,5 p. 100) compte tenu notamment d'un crédit de 3 millions de francs pour la rénovation du Pavillon de la viande du marché de Rungis.

M. René Ballayer a souhaité replacer l'analyse de ce projet de budget dans le contexte des difficultés économiques générales qui entourent le développement des secteurs artisanal et commercial.

Deux faits nouveaux extrêmement inquiétants ont été rappelés par le rapporteur spécial :

— en premier lieu, il semble que, pour la première fois en 1983, il meurt plus d'entreprises artisanales qu'il n'en est créé ;

— par ailleurs, l'artisanat n'est plus un secteur véritablement créateur d'emplois comme dans le passé.

Le rapporteur spécial a ensuite rappelé quelques raisons qui pourraient expliquer ce phénomène, et notamment la nouvelle législation sur le travail dont les effets démobilisateurs pour les chefs d'entreprises artisanales se font peu à peu sentir.

Face à ce contexte économique général préoccupant, le projet de loi de finances pour 1984 contient à la fois des motifs de satisfaction et des sujets d'inquiétude.

Les points positifs concernent, notamment, l'effort en faveur d'une meilleure connaissance statistique des secteurs artisanal et commercial (+ 22,4 p. 100), la priorité reconnue à la formation professionnelle des artisans ou la volonté d'encourager l'implantation d'entreprises artisanales et commerciales dans les zones sensibles avec une progression des crédits de 35 p. 100 environ.

Le rapporteur a également souligné les aménagements intéressants de la fiscalité artisanale et commerciale contenus dans le projet de budget concernant :

— la simplification du contrôle fiscal ;

— l'exonération de l'impôt sur les bénéfices des entreprises nouvelles ;

— ou les droits de mutation des petits fonds de commerce.

Enfin, au niveau législatif, l'application de la loi sur les conjoints d'artisans et commerçants et la préparation d'un projet de loi sur la séparation du patrimoine professionnel et du patrimoine personnel des artisans devraient mettre fin à des situations juridiques très critiquables.

Cependant, de réels motifs d'inquiétude subsistent. Tout d'abord, la régression en valeur constante de la dotation globale accordée en 1984 au ministère du commerce et de l'artisanat ne peut pas lui permettre de lutter contre le déclin économique de ce secteur.

Par ailleurs, en période de rigueur budgétaire, des allègements de fiscalité seraient préférables à toutes les interventions à caractère passif contenues dans ce budget.

Enfin, les crédits en faveur de l'apprentissage ont régressé sur deux ans et en valeur constante de près de 25 p. 100. Le rapporteur spécial s'est vivement inquiété de cette évolution d'autant plus paradoxale que le Conseil des ministres du 7 septembre 1983 avait insisté sur la nécessité d'encourager ce type de formation.

M. André Fosset a souhaité insister sur les effets pervers de la législation du travail qui est à l'origine de rigidités dans la gestion du personnel. Il est ainsi regrettable que l'artisanat ne soit plus un secteur créateur d'emplois en raison de l'évolution du droit de licenciement.

Un long débat s'est alors engagé sur ce sujet auquel ont participé notamment MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Christian Poncelet. M. Maurice Schumann a, pour sa part, suggéré que le Gouvernement s'engage dans la voie d'un assouplissement des procédures de licenciement en contrepartie d'engagements d'embauches de la part du secteur artisanal.

M. Stéphane Bonduel a rappelé l'importance de l'initiation et de la formation à la gestion des artisans.

M. Christian Poncelet a souhaité que les artisans voient leurs conditions d'accès au crédit facilitées. De manière générale, il convient d'alléger toutes les charges des entreprises, et notamment les charges financières.

M. André-Georges Voisin a regretté les diminutions des crédits en faveur de l'apprentissage compte tenu de l'utilité économique et éducative de ce type de formation.

M. Jacques Mossion a évoqué le problème des seuils en matière d'implantation des grandes surfaces.

M. Jean-Pierre Masseret a évoqué, pour sa part, le problème de la fiscalité artisanale.

Enfin, M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est inquiété de l'importance de variations dans la progression des crédits au commerce et à l'artisanat : + 4,8 p. 100 seulement en 1984, mais 29 p. 100 en 1983. Il pourrait y avoir là l'indice d'importants reports de crédits d'une année sur l'autre. Il a également regretté la diminution des crédits à l'apprentissage artisanal.

Après avoir répondu aux divers intervenants, M. René Balayer, rapporteur spécial, a précisé qu'il convenait de réformer les seuils en matière d'implantation de grandes surfaces, d'engager une action d'information mieux centrée sur les dispositions de la loi applicable aux conjoints d'artisans et de commerçants, de rattraper la diminution des crédits en faveur de l'apprentissage et de privilégier les allègements de fiscalité plutôt que des interventions à caractère passif.

La commission a, ensuite, **adopté** les observations présentées par le rapporteur spécial, ainsi que l'ensemble des **crédits du commerce et de l'artisanat pour 1984**.

Elle a également émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 105 du projet de loi de finances pour 1984 (participation financière des futurs artisans aux stages d'initiation à la gestion).

Sur le rapport de **Mlle Irma Rapuzzi, rapporteur spécial**, la commission a, ensuite, examiné les **crédits des transports (section commune et section transports terrestres)**.

Le rapporteur spécial a, d'abord, indiqué que le budget des transports terrestres, avec près de 37 milliards de francs en 1984, était l'un des plus importants de l'Etat, à la hauteur de ses responsabilités et de ses engagements.

Les crédits de la section commune progressent de 11 p. 100 par rapport à 1983. L'augmentation sensible des crédits de la recherche au sein de cette section (+ 30,7 p. 100) indique que c'est un budget dynamique et un bon support d'activités économiques et sociales.

Les crédits des transports terrestres augmentent de 14,9 p. 100 par rapport à 1983.

Les concours de l'Etat à la S. N. C. F., soit 32,3 milliards de francs, sont conformes aux dispositions du cahier des charges. Ils résultent essentiellement de la compensation des charges de retraite, en raison de la diminution de 43 p. 100 à 35 p. 100 du taux de cotisation.

La dotation en capital accordée à la S. N. C. F. est supprimée mais l'Etat, toujours conformément au cahier des charges, est conduit en 1984 à verser un concours exceptionnel à l'assainissement financier de la société de l'ordre de 3,5 milliards.

Deux postes présentent une évolution particulièrement marquée. La diminution sensible des crédits d'études (— 45 p. 100) montre le souci d'éviter toute reconduction systématique, alors

que la progression de l'aide à la batellerie (+ 66 p. 100) témoigne des intérêts multiples sur le plan des transports de l'aménagement du territoire et de l'environnement de cette activité.

Les subventions en faveur des transports en commun urbains sont mieux réparties et plus équilibrées en faveur des transports urbains de province, notamment Lyon, Lille et Marseille.

Compte tenu des objectifs poursuivis et des résultats acquis, le rapporteur spécial a ensuite proposé d'adopter le projet de budget.

M. André Fosset, en se fondant notamment sur le rapport de la Cour des comptes, a fait observer que l'importance de l'endettement (58 milliards) et surtout de l'endettement en devises (50 p. 100), d'une part, et que les disparités entre le régime de retraite de la S. N. C. F. et de l'Etat, d'autre part, expliquaient en partie les difficultés de la S. N. C. F. Il a également regretté que les coûts de gestion ne soient pas suffisamment maîtrisés et que l'Etat apporte surtout des subventions de fonctionnement.

M. Jean Chamant a donné des indications sur la charge de la dette, qui représente à elle seule une dépense de 6 milliards de francs, soit les trois quarts du déficit de 1983. Il a également remarqué que la décision prise il y a deux ans de rouvrir des lignes déficitaires lui semblait être une décision comportant d'importantes conséquences financières et regretté qu'aucune indication ne soit donnée sur les concours financiers au T. G. V. Atlantique.

MM. Henri Goetschy et Jean Francou ont ensuite posé des questions sur les projets de desserte S. N. C. F. de l'aéroport de Paris et sur les créations d'emplois.

M. Maurice Schumann a demandé si la politique du développement des transports urbains de province, notamment celui de Lille, était complétée par la recherche de marchés d'exportations.

M. Christian Poncelet s'est inquiété de savoir si les crédits de développement des transports urbains ne seraient pas, en réalité, totalement absorbés par Lille, Lyon et Marseille.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a, tout d'abord, souhaité que toutes les augmentations supérieures à 6,5 p. 100, taux moyen d'augmentation des dépenses civiles de l'Etat, fassent l'objet de justifications précises. A cette fin, il a proposé d'attendre l'avis de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de budget présenté.

Le rapporteur spécial a répondu aux divers intervenants, en soulignant que l'accroissement de l'endettement, la participation au régime de retraite, l'ouverture des lignes locales, résultaient, pour les premiers, d'engagements antérieurs, pour la dernière de la concertation collective.

Le rapporteur spécial a enregistré la demande d'information formulée par M. Maurice Schumann et donné des indications sur les projets de desserte de l'aéroport de Paris.

La commission a, alors, décidé de *surseoir* à une *décision*, dans l'attente de compléments d'information.

En ce qui concerne les **articles rattachés** à l'examen des crédits, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 66 (financement des grands travaux intéressant la région Ile-de-France) et de l'article 112 (prorogation de l'organisation des transports de voyageurs dans la région Ile-de-France).

Sur le **rapport de M. Pierre Gamboa, rapporteur spécial**, la commission a ensuite examiné les **crédits du budget annexe des Journaux officiels**.

M. Pierre Gamboa a tout d'abord indiqué que le projet de budget d'un montant de 391 millions de francs s'inscrivait dans le mouvement d'adaptation du *Journal officiel* aux techniques modernes d'impression, et répondait à la volonté de l'Etat de disposer, dans ce domaine, d'un outil technologique de pointe.

Le rapporteur spécial a ensuite observé que la distorsion entre le prix de vente et le prix de revient se maintenait. Le rattrapage des prix, entamé en 1979 après plus de dix ans de stagnation, a été stoppé en 1982 et 1983 pour des motifs conjoncturels et la subvention d'équilibre reste d'un niveau élevé.

Par ailleurs, le volume de la sous-traitance reste important, en raison des délais d'adaptation aux nouveaux matériels et surtout des difficultés de faire des prévisions dans ce domaine. C'est aussi le cas pour l'évolution des taux de change qui a majoré le coût de certains marchés passés en 1981 avec des constructeurs étrangers lorsque cela semblait inévitable.

L'établissement paraît aujourd'hui à la croisée des chemins et l'introduction des technologies nouvelles entraîne des incertitudes concernant l'emploi.

Le rapporteur spécial a, ensuite, annoncé que deux commissions avaient été créées auprès du Premier ministre et du Conseil d'Etat pour rationaliser l'utilisation du *Journal officiel* par les administrations.

M. André Fosset a regretté que le *Journal officiel* ne se soit pas équipé de matériels français.

Après que M. Pierre Gamboa se soit expliqué sur cette question, la commission a adopté le budget du *Journal officiel*.

Sur le rapport de M. Pierre Gamboa, rapporteur spécial, la commission a ensuite examiné les crédits de l'Imprimerie Nationale.

M. Pierre Gamboa a souligné que ce budget enregistrerait surtout les conséquences de l'incendie d'avril 1983 qui a ravagé une grande partie des locaux de l'Imprimerie Nationale. Le montant des réparations dépasse 100 millions de francs. Les dépenses d'investissements et les dépenses corollaires de formation sont en progression très sensible, ce qui devrait donner à l'établissement une avancée technologique exceptionnelle.

Le rapporteur spécial a noté également les bons résultats enregistrés dans l'utilisation des caractères orientaux, vecteurs de coopération internationale, mais a attiré l'attention sur la difficulté d'approvisionnement en papier.

M. Maurice Blin, rapporteur général, considérant que le sinistre allait provoquer un formidable renouvellement des matériels, a demandé au rapporteur spécial de surveiller l'utilisation des crédits et d'apprécier leur efficacité.

La commission a ensuite adopté les crédits de l'Imprimerie Nationale.

*Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.*

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a, tout d'abord, procédé à l'examen des crédits de l'information pour 1984 sur le rapport de M. Jean Cluzel, rapporteur spécial.

Dans sa présentation générale des crédits, M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a, tout d'abord, souligné la forte diminution (— 34,8 p. 100) du montant total des dotations inscrites dans le fascicule des services généraux du Premier ministre, en faveur de l'information.

Cette importante réduction des crédits résulte en effet de la suppression de la prise en charge par l'Etat des exonérations et réductions de redevances de télévision, prise sur charge budgétaire qui avait été instituée par l'article 21 de la loi du 7 août 1974 sur la radiotélévision.

La suppression de cette ligne budgétaire a été vivement dénoncée par le rapporteur spécial qui a estimé qu'il s'agissait, en l'occurrence, d'un transfert de charges indû et inacceptable vers les organismes de la communication audiovisuelle.

M. Jean Cluzel a ensuite évoqué la progression des dépenses de fonctionnement des services de l'information (+17,3 p. 100) et principalement du Service d'information et de diffusion (+26,4 p. 100) en raison de la mise en place d'un système d'information vidéotex.

Par ailleurs, les aides à la presse progressent globalement de 8,35 p. 100, mais surtout les crédits d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger connaissent une augmentation très significative (+ 56 p. 100). Le rapporteur spécial a rappelé à ce sujet que la commission des finances s'était élevée à de multiples reprises contre l'insuffisance de ce type d'aides.

Dans un deuxième temps, il a souhaité replacer l'analyse globale de ce projet de budget dans le contexte de difficultés économiques et financières qui entoure le développement des entreprises de presse.

La situation de la presse écrite peut se résumer en effet autour de trois idées :

- asphyxie financière ;
- incertitude économique ;
- dépendance politique.

L'asphyxie financière, en premier lieu, résulte de l'augmentation des charges (les tarifs postaux ont ainsi progressé de plus de 56 p. 100 en deux ans) et de la diminution des ressources en raison des effets du blocage des prix de vente des journaux et des tarifs publicitaires.

Par ailleurs, certaines ressources traditionnelles des entreprises de presse sont menacées, puisque, d'une part, les prélèvements de la télévision sur le marché publicitaire ont augmenté de plus de 60 p. 100 en deux ans pour atteindre 3,350 milliards de francs en 1983 et que, d'autre part, les aides directes à la presse ne progressent plus en valeur réelle.

L'incertitude économique résulte de la négociation annuelle de la reconduction du régime fiscal de la presse (taux de T.V.A. à 4 p. 100 et article 39 bis du code général des impôts) ainsi que de la concurrence des nouveaux médias. A ce sujet, M. Jean Cluzel s'est inquiété que l'équilibre futur entre médias n'ait toujours pas été clairement établi.

La dépendance de la presse vis-à-vis de l'Etat semble enfin n'avoir jamais été aussi grande et risque de porter atteinte au pluralisme.

La majorité des problèmes posés à la presse, en effet, ne dépendent que des décisions des pouvoirs publics : tarifs postaux, régime fiscal, régime des prix, prélèvements publicitaires, développement des nouveaux médias, etc.

Le rapporteur spécial a enfin évoqué l'urgence de la définition d'un régime économique applicable à la presse.

M. André Fosset a insisté sur l'évolution inacceptable des tarifs postaux en raison notamment des obligations nouvelles imposées à la presse, notamment en matière de distribution par l'administration postale. Il a également évoqué le problème de l'introduction de la publicité sur F. R. 3 qui peut porter atteinte aux ressources publicitaires de la presse et, en particulier, de la presse régionale.

Un large débat s'est ensuite engagé sur la portée de la suppression de la prise en charge par l'Etat des exonérations et réductions de la redevance télévision. Des avis divergents ont notamment été émis par MM. Tony Larue et Maurice Schumann.

M. Pierre Gamboa a, pour sa part, souhaité rappeler que certaines des difficultés de la presse résultent du mouvement de concentration financière et des situations de monopole constatées ces dernières années.

M. Henri Goetschy a évoqué, quant à lui, l'étranglement des entreprises de presse en raison de l'effet conjugué d'une augmentation des charges et d'une atteinte aux ressources. Il a également dénoncé l'application sélective qui est faite des ordonnances de 1944.

M. Christian Poncelet a vivement souhaité que le régime du taux super réduit de TVA soit applicable à certains périodiques mensuels.

M. Louis Perrein a insisté sur la nécessité d'élaborer pour l'avenir une véritable règle du jeu en matière d'équilibre entre médias. Il se pose à la presse un problème de mutation technologique du fait de l'émergence de nouveaux médias, de type informatique notamment.

M. Josy Moinet s'est ensuite inquiété de la manière dont serait compensée la suppression de la prise en charge budgétaire des exonérations et réductions de redevance.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a rappelé que malgré l'augmentation très satisfaisante des crédits d'aides à l'exportation de la presse française à l'étranger, le projet de budget ne pouvait pas résoudre la mauvaise situation générale de la presse écrite.

La commission a alors décidé, dans sa majorité et sur la proposition de M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, de **ne pas adopter les crédits de l'information pour 1984.**

Puis la commission a procédé, sur le **rapport de M. André Fosset, rapporteur spécial, à l'examen des observations** figurant dans le **rapport annuel** adressé en 1983 par la **Cour des comptes** au Président de la République.

M. André Fosset a traité successivement :

— des observations de la Cour relatives à l'exécution du budget de 1981 ;

— des remarques de celle-ci sur la légèreté avec laquelle avaient été prises, par les autorités administratives, plusieurs décisions importantes d'investissement ;

— enfin, de la dénonciation par la Haute Juridiction du caractère injustifié de certaines aides et de divers avantages à l'octroi desquels conduit le laxisme de l'administration.

Concernant tout d'abord l'exécution du budget de 1981, M. André Fosset a rappelé que la Cour avait souligné que le découvert de cette année était imputable — à la différence de ceux des années précédentes — non seulement aux exercices antérieurs et suivants mais aussi et surtout à l'exercice courant.

Il a souligné que la structure du financement de ce déficit s'était modifiée, le moindre recours à l'épargne à long terme s'accompagnant d'un accroissement considérable de l'encours des bons du Trésor en compte courant.

Il a noté que la dotation destinée au paiement des intérêts du trésor n'avait pas suffi, dans ces conditions, à faire face à l'accroissement de 75 p. 100 des dépenses et qu'un dépassement de crédits de 3,75 milliards avait donc été enregistré à ce poste, en dépit de la forte majoration accordée par la loi de finances initiale et du complément important apporté par la loi rectificative d'août 1981.

Il a fait valoir, enfin, que la Cour avait dénoncé l'exagération, voire l'inutilité, des compléments de crédits apportés par les collectifs budgétaires à certaines dotations, au nom de

« l'apurement du passé », plusieurs annulations, arrêtées le 18 novembre, étant même revenues sur des majorations décidées le 3 août.

Concernant ensuite la légèreté avec laquelle avaient été prises de nombreuses décisions d'investissement, M. André Fosset a cité, notamment :

— l'ignorance initiale, par les pouvoirs publics, des contraintes liées à l'aménagement du Musée d'Orsay ;

— l'insuffisance des études préalables au choix de programmes d'équipements militaires ;

— les revirements des choix technologiques relatifs à l'équipement téléphonique de la France ;

— le manque de réalisme des études de marché relatives à la télématique et des prévisions de trafic concerne les ports de commerce non autonomes et les aéroports de province ;

— enfin, l'insuffisance ou le manque d'objectivité des études préalables aux investissements effectués par les entreprises publiques du secteur chimique (s'agissant notamment de la construction, en 1976, d'un vapo-craqueur à Dunkerque).

M. André Fosset a également évoqué les conseils de prudence donnés par la Cour aux collectivités locales en matière d'interventions économiques (mise à disposition de terrains ou de bâtiments industriels, apports financiers en complément des incitations fiscales et des garanties de prêts, abandons de sûreté).

S'agissant enfin du laxisme avec lequel sont octroyées par l'administration diverses aides et différents avantages, il a fait valoir qu'il s'agissait — selon la Cour — d'une tendance renforcée par les incohérences de la réglementation et les défaillances des contrôles.

Il a successivement évoqué les insuffisances des réglementations relatives aux cumuls d'emplois et de rémunérations, au versement de prestations sociales dans les Antilles et à l'indemnisation des travailleurs sans emploi (qu'il s'agisse de la réglementation générale ou de celle propre à certaines catégories socio-professionnelles, telles que les artistes du spectacle). A ce dernier sujet, il a évoqué également les carences du contrôle sur les demandeurs d'emploi, aux stades de l'inscription à l'A. N. P. E., de l'ouverture des droits à l'Assedic et de la recherche d'un emploi par les personnes indemnisées. Il a signalé que le contrôle de l'administration paraissait également défaillant à la Cour en ce qui concerne l'activité des chercheurs du C. N. R. S.

Il a noté que les insuffisances des règlements et des contrôles conduisaient à la constitution de privilèges injustifiés tels que l'occupation sans titre et à des conditions particulièrement avantageuses de nombreux logements de fonction.

Enfin, il a fait part aux commissaires, en conclusion, de l'inquiétude que lui inspirait la faiblesse des résultats obtenus par la commission des suites et a suggéré que les rapporteurs spéciaux concernés proposent des abattements de crédits afin de réduire :

— les « comptes protocoles » de l'union des groupements d'achats publics (comptes spéciaux du Trésor), qui permettent à certains ministères de constituer des réserves financières illégales ;

— les indemnités irrégulières de travaux supplémentaires des personnels non enseignants des universités (budget du ministère de l'éducation nationale) ;

— les aides publiques à l'élevage et à l'équitation (budget de l'agriculture) compte tenu des observations de la Cour relatives au service des harras.

M. Edouard Bonnefous, président, a alors indiqué que le problème de l'attribution abusive de logements de fonction avait été abordé par le comité des économies budgétaires, institué par M. Laurent Fabius du temps où celui-ci était ministre délégué du budget.

M. Maurice Schumann a rappelé que la commission avait, dès 1978, prévu que le devis de l'aménagement du Musée d'Orsay serait largement dépassé. Il a souligné que des pays étrangers avaient participé au financement de la construction du vapocraqueur de Dunkerque.

Il a enfin demandé au rapporteur spécial des précisions sur la date — par rapport à celle de la promulgation de la loi de mars 1982 relative aux droits, libertés et responsabilités des communes, des départements et des régions — des enquêtes menées par la Cour sur les interventions économiques des collectivités locales.

M. Josy Moinet a estimé que les interventions des collectivités dans le domaine économique comportaient nécessairement une part de risque, ce qui ne signifiait pas qu'elles étaient pour autant condamnables.

M. Christian Poncelet, après avoir déclaré que les élus locaux devaient être mis en garde contre les dangers de leurs interventions économiques, a rappelé le succès technologique qu'avait

représenté, dans le domaine de la télématique, la mise au point en France du télé-imprimeur Sagem (Société d'applications générales d'électricité et de mécanique).

La commission a, alors, *approuvé* le rapport de M. André Fosset.

Puis elle a examiné, sur le rapport de M. Tony Larue, rapporteur spécial, les crédits consacrés au développement du commerce extérieur.

M. Tony Larue a rappelé que le solde négatif de notre commerce extérieur s'était accru de 42,6 p. 100, passant de 50,9 à 93,5 milliards de francs entre 1981 et 1982.

Il a souligné que ce phénomène recouvrait :

- une contraction de notre excédent agro-alimentaire ;
- un gonflement de notre déficit énergétique ;
- et une dégradation de nos échanges industriels.

Sur le plan géographique, il a noté une aggravation de notre déficit à l'égard des pays développés (108 milliards de francs), s'agissant notamment des échanges de produits élaborés.

A cette dégradation s'ajoute l'augmentation du déficit de nos échanges avec les pays de l'Est (10 milliards de francs) ainsi que l'effritement de notre excédent avec les pays en développement non pétroliers.

Commentant alors les résultats des huit premiers mois de l'année 1983, le rapporteur spécial a rappelé que ceux-ci avaient été marqués par :

- une diminution de notre déficit par rapport à la même période en 1982 ;
- une progression de nos exportations et un accroissement de l'excédent dégagé par les produits industriels élaborés et notamment par les biens d'équipement professionnel.

Puis M. Tony Larue a commenté l'évolution des crédits budgétaires consacrés par l'Etat au commerce extérieur, soulignant l'augmentation de 20 p. 100 des dépenses de fonctionnement inscrites à ce titre au budget du ministère de l'économie et des finances (services économiques et financiers).

Il a traité également de l'évolution des subventions aux organismes d'expansion économique, inscrites dans le même budget.

Concernant la garantie des risques économiques, de l'assurance crédit et des assurances prospection et foires, il a noté que le montant des crédits passerait de 1 270 millions de francs en 1983 à 1 400 millions de francs en 1984.

Evoquant enfin les opérations de bonification de prêts et de consolidation des prêts extérieurs, il a précisé que les bonifications d'intérêt de la B. F. C. E. (Banque française pour le commerce extérieur) représenteraient 2 280 millions de francs en 1984, comme en 1983, tandis que les prêts à des Etats étrangers pour l'achat de biens d'équipement augmenteraient de 600 millions de francs, passant de 3 200 millions de francs en 1983 à 3 800 millions de francs en 1984.

Il a regretté que les crédits du commerce extérieur ne soient pas regroupés en un seul fascicule budgétaire et s'est félicité de l'amélioration des résultats de nos échanges au cours des huit premiers mois de 1983.

Puis il a souhaité la contraction du « différentiel » d'inflation entre la France et ses principaux partenaires et la conclusion de nouveaux contrats d'équipement.

Il a déclaré approuver la décision récente de création d'une école de formation aux techniques d'exportation. Enfin, il a conclu à l'adoption des crédits du commerce.

M. Edouard Bonnefous, président, s'est alors inquiété de l'aggravation de notre déficit avec les Pays de l'Est ; il a souligné que le montant des prêts garantis par la Coface (Compagnie française d'assurance du commerce extérieur) s'élèverait à 52 milliards en 1983.

M. Jacques Descours Desacres a interrogé le rapporteur spécial sur les résultats des activités de la grande commission des échanges franco-soviétiques et sur les causes de la réduction de notre excédent commercial avec les pays en développement non producteurs de pétrole.

Sous réserve des observations présentées par le rapporteur spécial et les membres de la commission, celle-ci a alors approuvé le rapport de M. Tony Larue et a donc adopté les crédits du commerce extérieur.

Elle est passée, ensuite, sur le rapport du même rapporteur spécial, à l'examen des crédits des ports maritimes (ministère de la mer : section II).

M. Tony Larue a, d'abord, commenté les principaux chiffres de ce budget dont l'essentiel des crédits est représenté par une subvention de 476,9 millions de francs aux ports autonomes maritimes qui progresse en 1984 de 14,8 p. 100, soit plus qu'en 1983 (+ 8,65 p. 100) pour atteindre 476,9 millions de francs.

Il a noté un transfert de 5,3 millions de francs au titre de la dotation globale de décentralisation afin de permettre aux collectivités locales de financer les ports non autonomes de leur ressort, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1984.

Puis il a précisé les opérations d'investissement prévues pour l'année prochaine dans les ports suivants : Le Havre, Rouen, Nantes, Saint-Nazaire, Bordeaux, Marseille et Calais.

Il s'est inquiété de la nouvelle baisse d'activité, en 1982, des ports français — alors que le trafic est resté stable, la même année, dans les principaux ports européens — ainsi que de la dégradation de la situation financière des ports autonomes.

Il a, par ailleurs, rappelé les priorités définies par le Gouvernement pour réduire les détournements de trafics par l'adaptation des équipements portuaires et l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement du système portuaire.

M. Maurice Schumann a évoqué les très graves difficultés rencontrées par le port de Dunkerque et les incertitudes de la politique suivie en matière portuaire. Il a fait part de ses réserves concernant le budget des ports maritimes (insuffisance de crédits, notamment en matière d'adaptation des ports aux nouveaux trafics, mauvaise coordination de la politique portuaire, absence de mesures nouvelles en faveur de Dunkerque et de règlement de conflits syndicaux existant dans ce port...).

M. André Fosset a rappelé que les observations de M. Maurice Schumann rejoignaient celles de la Cour des comptes.

M. Jacques Descours-Desacres a interrogé le rapporteur sur les incertitudes affectant la réalisation d'un quai permettant d'accueillir un « car-ferry » à Ouistreham.

M. Tony Larue a indiqué à M. Maurice Schumann que le fonds spécial de grands travaux financerait prochainement la deuxième tranche des opérations d'aménagement du quai où sont déchargés les minerais traités par Usinor-Dunkerque.

Sous réserve des observations présentées par le rapporteur spécial et les membres de la commission, celle-ci a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des ports maritimes.

**Jeudi 13 octobre 1983.** — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — La commission a procédé à l'audition de **M. Jacques Delors, ministre de l'économie, des finances et du budget** et de **M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat** auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget chargé du budget, sur la **situation économique et financière** et sur le **projet de loi de finances pour 1984.**

M. Jacques Delors, ministre de l'économie, des finances et du budget, a tout d'abord souligné que l'économie française se trouve dans une situation relativement meilleure que l'année dernière malgré les incertitudes et les facteurs d'inquiétude du contexte économique général.

Dans une remarque liminaire, M. Jacques Delors a rappelé que la perspective d'une reprise économique mondiale est toujours incertaine.

Deux faits pourtant sont incontestables : en premier lieu la reprise de l'activité est significative en Amérique du Nord mais, d'autre part, l'endettement de certains pays devient insupportable.

Il en résulte une grave stagnation du commerce mondial du fait de l'épuisement des capacités de financement des pays en développement.

L'action de la France et de ses partenaires européens afin de clarifier la situation monétaire et financière mondiale est aujourd'hui très vigoureuse.

La perspective d'une extension de la reprise économique constatée en Amérique du Nord vers l'Europe est cependant incertaine.

Certes, il est possible de miser sur une croissance positive, mais il est impossible d'en déterminer le niveau et la durée.

La politique économique française doit s'adapter à cet environnement. L'effort d'assainissement en matière de commerce extérieur et d'inflation doit être poursuivi.

Notre taux d'activité en 1983 et 1984 sera, en conséquence, inférieur à celui de nos partenaires.

L'assainissement à court terme est en bonne voie. D'une part, le rétablissement de notre commerce extérieur est d'autant plus spectaculaire qu'il résulte plus d'un accroissement de nos exportations que d'une réduction de nos importations. Dans

ce domaine, l'effort de diversification géographique de nos échanges est très prometteur. D'autre part, la lutte contre l'inflation a enregistré un premier succès mais tout nouveau progrès impose de s'attaquer aux facteurs structurels, qui expliquent la difficulté rencontrée par notre économie de connaître une inflation inférieure à 8 p. 100, et aux comportements pervers des agents économiques. La crédibilité de notre économie exige la poursuite de cette politique de lutte contre la hausse des prix.

Il est important dans ce domaine que s'engage, par exemple, une véritable concurrence entre les groupes commerciaux dans la fixation des prix.

L'avenir de la France passe par un effort technologique exceptionnel afin de rattraper les retards de compétitivité dont souffre notre économie.

M. Jacques Delors a, par ailleurs, souligné la réussite de la politique de l'épargne entreprise depuis deux ans. Il est important que le projet de budget n'entrave pas la poursuite de cet effort. De même, il a rappelé que les 48 milliards de francs de prêts bonifiés mis à la disposition des entreprises avaient déjà pratiquement été consommés. Il y a là, selon M. Jacques Delors, l'indice d'une émergence de comportements porteurs d'avenir malgré la politique de rigueur.

Cependant, le ministre a insisté sur la nécessité de maintenir des « marges de manœuvre » pour notre économie, en fonction de l'évolution de l'activité de nos partenaires.

En réponse au questionnaire que lui a adressé la commission, M. Jacques Delors a, tout d'abord, rappelé que les indices de l'I.N.S.E.E. sur l'évolution de l'activité pendant les premiers mois de l'année sont satisfaisants. Ainsi, après un léger affaïssissement pour les mois à venir, l'année 1984 devrait marquer une reprise sensible de notre économie. Aussi est-il raisonnable d'attendre un taux de croissance de 1 p. 100 de notre économie l'année prochaine.

A propos du scénario prévisible en matière de prix, le ministre a exclu toute possibilité d'un nouveau recours au blocage. Celui-ci serait, en effet, générateur de graves anticipations inflationnistes. L'évolution de la masse salariale ne devra pas dépasser un taux d'accroissement moyen de 6,1 p. 100 (augmentations individuelles comprises) si l'on veut que soient atteints les objectifs fixés en matière de prix. Cependant, compte tenu de la permanence de certains comportements, les négociations salariales s'engagent dans des conditions difficiles.

M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget, a ensuite répondu aux questions budgétaires.

Les mesures d'économie contenues dans ce budget ont tout d'abord été évoquées. M. Henri Emmanuelli a, en particulier, rappelé la stabilisation des effectifs dans la fonction publique.

Le projet de budget contient également des modifications de structure issues notamment de la législation relative à la décentralisation. De même, le Gouvernement a souhaité que certaines dépenses soient désormais prises en charge par le consommateur : c'est en particulier le cas du surcoût du gaz algérien.

Parallèlement, le projet de loi de finances contient des mesures de « rebudgétisation » : par exemple, la charge de la dette extérieure a désormais été incluse dans le budget général ; la part supportée par le budget de l'Etat des retraites de la S.N.C.F. a été augmentée.

Le secrétaire d'Etat a également rappelé que, si l'on réintroduisait les dépenses décentralisées et dorénavant financées par des impôts transférés aux collectivités locales, les dépenses budgétaire progresseraient de près de 7,5 p. 100.

A propos de l'évolution de la charge de la dette pour 1984, M. Jacques Delors a rappelé deux points marquants :

— grâce au rétablissement de l'épargne, le recours au financement monétaire du budget a pu être limité à un niveau compatible avec la lutte contre l'inflation ;

— l'emprunt 7 p. 100 de 1983 constitue toujours un facteur grave de dérapage compte tenu de son système d'indexation (plus de 3 milliards de francs de surcoût en 1984). Par ailleurs, en 1988, l'Etat devra rembourser 65 à 70 milliards de francs au titre de cet emprunt.

Les difficultés des entreprises publiques ont également été évoquées. M. Jacques Delors a tout d'abord décrit le mode de répartition des dotations en capital des entreprises publiques pour 1983.

Quelques chiffres bruts ont été rappelés : la S.N.C.F. a ainsi reçu 2 milliards de francs, Air France 500 millions de francs, la C.G.M. 800 millions de francs, Renault 500 millions de francs et la sidérurgie 3,3 milliards de francs.

L'évolution du montant des prélèvements obligatoires soulève, par ailleurs, des problèmes délicats. M. Jacques Delors a estimé que pour 1985, la stabilisation du montant des prélè-

vements obligatoires serait fortement tributaire de l'évolution du taux de croissance de notre économie. A partir de 3 p. 100 de taux de croissance, la stabilisation de la pression fiscale et parafiscale deviendra possible.

Il est urgent, également, d'éviter l'explosion de la fiscalité locale et de résoudre au fond le problème du financement des régimes sociaux.

L'évolution de la fiscalité locale est, par ailleurs, intimement liée au problème du transfert des ressources et des charges vers les collectivités locales. De même, le secrétaire d'Etat a souhaité que les collectivités locales fassent preuve de la même rigueur que l'Etat en matière de dépenses de fonctionnement et de personnel en particulier.

**M. Maurice Blin, rapporteur général**, a alors fait observer que le budget de 1984, bien qu'il comporte un déficit prévisionnel de 125 milliards de francs, ne permettrait de financer qu'un volume réduit d'investissements. Il a rappelé que les derniers emprunts lancés par l'Etat avaient consenti des taux d'intérêt supérieurs au double du taux d'inflation prévu pour l'an prochain.

Il a évoqué les conséquences des hausses des prix du pétrole brut et a exprimé la crainte que la globalisation des subventions aux collectivités locales n'amointrisse la précision du contrôle budgétaire du Parlement. Enfin, il a interrogé le ministre sur la régulation budgétaire prévue pour 1984.

**M. Henri Torre** a souligné la difficulté de réaliser l'objectif de baisse de la pression fiscale globale et a évoqué les transferts de charges que subiraient les collectivités locales dans le cadre de la globalisation des subventions d'équipement. Il a estimé que l'Etat, dans ces conditions, devrait être considéré comme responsable de toute augmentation éventuelle de la pression fiscale locale.

**M. René Ballayer** a interrogé le ministre sur les difficultés rencontrées par le secteur du bâtiment.

**M. Josy Moinet** a questionné le ministre sur la part du redressement de notre commerce extérieur imputable aux derniers réajustements monétaires, l'augmentation du coût financier et social du chômage résultant du ralentissement de l'activité économique et l'incompatibilité entre la précision des objectifs des contrats de plan des entreprises nationalisées et la volonté de l'Etat de ne pas faire connaître à l'avance la ventilation

des dotations en capital qui leur sont consenties. Enfin, il a demandé au ministre si l'Etat comptait conclure avec les collectivités des contrats de modération de la hausse des impôts locaux.

**M. André-Georges Voisin** a cité deux exemples, le blocage des prix de l'eau et des cantines et la réduction des franchises postales dont bénéficient les collectivités, qui démontraient, selon lui, que l'Etat était responsable de la hausse des impôts locaux.

**M. Jean Chamant** a demandé au ministre si la France ne pourrait pas s'inspirer de l'exemple américain d'utilisation de la diminution de la pression fiscale comme facteur de relance.

**M. Maurice Schumann** a estimé que l'augmentation des impôts locaux, en raison du non-respect par l'Etat de ses engagements, était inévitable et rendrait impossible la réalisation de l'objectif de réduction des prélèvements obligatoires.

**M. André Fosset** a interrogé le ministre sur l'emprunt 7 p. 100 de 1973, l'informatisation de la gestion de l'administration, les suites données au rapport de la Cour des comptes et les inconvénients, pour certains contribuables ayant subi une diminution de leurs revenus en 1982, de l'assiette du prélèvement obligatoire de 1 p. 100.

**M. Jacques Descours Desacres** a interrogé le ministre sur les conditions des emprunts publics des Etats étrangers, la régulation budgétaire en 1984, les causes du montant élevé des prélèvements obligatoires, le rôle des collectivités locales en matière d'aides aux entreprises privées, les créations d'emplois dans la fonction publique locale et les transferts de charges subis par les départements et les communes.

Le président **M. Edouard Bonnefous** a estimé que le Parlement ne connaissait qu'une faible partie des dépenses publiques (les taxes parafiscales, le budget social et l'utilisation de la redevance de télévision, notamment, ne sont pas contrôlés).

Il s'est inquiété du financement par le contribuable, via la Coface, d'une partie des défaillances de nos débiteurs et a demandé que le comité des économies budgétaires se réunisse à nouveau en souhaitant que des économies ponctuelles soient réalisées. Il a interrogé le ministre sur les coûts d'investissement et de fonctionnement des grands projets et notamment de l'aménagement de La Villette, de l'opéra de la Bastille et du transfert à Bercy du ministère de l'économie et des finances. Il a évoqué l'augmentation des dépenses dans les

domaines de l'audiovisuel (câblage) et de la télématique et a rappelé l'importance des dépenses qui ont été engagées pour le Concorde et la fusée Ariane.

Il a cité de nombreux exemples d'inégalités existant dans le secteur public et a traité du problème de l'aide au retour des immigrés, précisant que le nombre des immigrés en France était équivalent à celui des chômeurs.

**M. Camille Vallin** a demandé au ministre des précisions sur les réformes à apporter à la fiscalité locale, et notamment sur les simulations effectuées en matière de taxe d'habitation ainsi que sur la répartition de la dotation globale de fonctionnement et le fonds de péréquation de la taxe professionnelle.

**M. Pierre Gamboa** a estimé qu'il y avait une disparité entre l'effort contributif demandé aux salariés assujettis à la surtaxe progressive et celui auquel étaient soumis les porteurs de certains emprunts indexés.

**M. Georges Lombard** a fait valoir que les collectivités locales qui avaient réalisé 75 p. 100 des investissements publics et consentaient à l'Etat des avances importantes, notamment en matière d'aide sociale, risquaient pourtant de voir diminuer leurs ressources.

Il a demandé au ministre si l'Etat, dans ces conditions, continuerait à assigner aux collectivités un rôle toujours aussi important en matière d'investissement.

**M. Henri Duffaut** a interrogé le ministre sur les conséquences du niveau des déficits budgétaires et commerciaux et des taux d'intérêt américains qui sont responsables de la surévaluation du dollar. Il a fait valoir que les déficits des régimes d'aide sociale étaient antérieurs à la période 1982-1983. Il a suggéré que des mesures fiscales soient étudiées afin de permettre la relance de l'activité du secteur du bâtiment privé. Il a estimé que les provisions pour créances douteuses des banques d'affaires nationalisées avaient été constituées trop tardivement.

**M. Henri Emmanuelli** a répondu aux questions relatives aux collectivités locales ; il a précisé que la D. G. E. des départements serait, en 1984, de 1 497 millions de francs en autorisations de programme et de 1 209 millions de francs en crédits de paiement.

Il a estimé que l'engagement pris par la loi du 7 janvier 1983 est ainsi respecté.

Il a rappelé notamment que le taux de globalisation est porté à 100 p. 100 pour certaines dépenses dont les transports scolaires et l'aide sociale.

Concernant la dotation générale de décentralisation, il a précisé que les ressources transférées correspondaient aux charges nouvelles supportées par les collectivités (20 225 millions de francs).

Interrogé par M. Maurice Schumann, il a confirmé que l'augmentation en 1984 de la dotation globale de fonctionnement serait de 6,96 p. 100, soit la même progression que les recettes de T. V. A.

Puis il a estimé qu'il était inévitable que la décentralisation s'accompagne du plein usage, grâce à la globalisation des subventions, de leurs nouvelles compétences par les collectivités.

Il a ensuite fait valoir, concernant les transferts de charges subis par les collectivités, que ces dernières pouvaient consentir un effort de modération de leurs dépenses, notamment de fonctionnement.

Enfin, il a observé que l'Etat, en matière de créations d'emplois, avait donné l'exemple en plafonnant, en valeur absolue, les effectifs de la fonction publique en 1984.

M. Jacques Delors a alors annoncé que le comité des économies budgétaires reprendrait ses travaux. Il a estimé que les règles traditionnelles du contrôle des entreprises publiques par le Parlement devaient être adaptées, compte tenu notamment, de l'appartenance de plusieurs d'entre elles au secteur concurrentiel. Il a rappelé qu'un crédit supplémentaire de 112 millions de francs a été mis en place en 1983 au titre de l'aide au retour des travailleurs immigrés algériens. Il a fait valoir que l'investissement des entreprises, qui avaient amorti les deux chocs pétroliers, devait être considéré comme prioritaire par rapport à l'investissement public car il fallait d'abord créer des richesses et ne pas accroître les inégalités, avant d'augmenter les prélèvements de l'Etat et des collectivités locales. Il a estimé qu'il fallait concentrer nos efforts dans les secteurs prioritaires de la formation et des productions à haute valeur ajoutée. Il a déclaré préférer un développement de l'épargne financière longue à un financement de l'économie par une transformation de l'épargne liquide qui comporterait des risques inflationnistes et qui entraînerait une intervention grandissante de l'Etat dans l'économie par le truchement des octrois de garantie.

Il a fait valoir que les réalignements de la parité du franc n'expliquent pas la hausse du coût des matières premières importées puisque le dollar s'est apprécié par rapport à la plupart des monnaies. Il a estimé que la France profitait trop peu, mis à part quelques entreprises implantées depuis longtemps aux Etats-Unis, de la hausse du dollar dont bénéficie surtout le Japon. Il a précisé que les résultats des entreprises françaises sur le marché allemand étaient en nette amélioration.

Concernant la taxe professionnelle, il a déclaré que sa progression serait limitée dans les années à venir mais qu'il ne pouvait proposer pour le moment d'impôt local de substitution. Il a rappelé que l'Etat prenait à sa charge 11 milliards de francs sur les 60 milliards de francs de recettes que rapportait cette taxe.

Enfin, **M. Jacques Delors** a donné des précisions sur l'amélioration récemment constatée des marges des entreprises et a indiqué à **M. Descours Desacres** que les marges de manœuvre qui pourraient être dégagées en 1984 joueraient en faveur de nos entreprises en cas de reprise de l'économie mondiale.

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

**Mardi 11 octobre 1983.** — *Présidence de M. Jacques Larché, président.* — La commission a procédé à l'audition de **M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives**, sur le **projet de loi n° 309 (1982-1983) adopté par l'Assemblée Nationale, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.**

M. Anicet Le Pors a, d'abord, souligné la perspective historique dans laquelle s'inscrivaient les trois textes constituant respectivement les titres I, II et III du nouveau statut général des fonctionnaires; il a rappelé que cet ensemble législatif s'appuyait sur la réaffirmation des grands principes de la fonction publique : l'égalité d'accès aux emplois qui se traduit par l'institution du concours; l'indépendance du fonctionnaire qui se traduit par l'organisation des corps de fonctionnaires, le régime de la carrière et la distinction du grade et de l'emploi et enfin le principe de citoyenneté de l'agent public.

Le ministre a estimé que le titre premier du statut constituait le texte le plus important puisqu'il étend à plus de quatre millions de fonctionnaires un ensemble de droits (droit syndical, droit de grève, liberté d'opinion) et d'obligations (information, formation...) nouveaux, que le titre II constituait le texte le plus moderne et que le titre III, relatif à la fonction publique territoriale, était incontestablement le texte le plus novateur.

M. Anicet Le Pors a indiqué que le titre II s'appuyait sur les statuts de 1946 et de 1959 même si son champ d'application était plus étendu; il a souligné l'existence d'une règle obligatoire de représentativité au sein des organismes consultatifs (comité technique paritaire et conseil supérieur de la fonction publique) et a mis l'accent sur le rôle essentiel de la commission mixte chargée de coordonner les règles applicables aux deux fonctions publiques et d'assurer entre elles une mobilité équilibrée.

Le ministre a, ensuite, évoqué l'institution de la liste complémentaire qui permettra de limiter le recours à des agents non titulaires.

M. Anicet Le Pors a rappelé que la réforme de l'E.N.A. s'est traduite par le décret du 27 septembre 1982 démocratisant l'accès à l'école ainsi que la scolarité. Il a déclaré que la loi portant création d'une troisième voie d'accès aux corps recrutés par la voie de l'E. N. A. avait eu pour conséquence un accroissement du nombre des candidats, y compris au concours externe et au concours interne.

Le ministre a, en outre, souligné que sur 73 dossiers, 46 avaient été jugés recevables et 41 candidats admis à recevoir la formation dont les bénéficiaires de la « troisième voie » sont appelés à profiter.

Après avoir déclaré qu'il prenait en compte l'importance d'un texte qui concernait directement plus de 4 millions de Français, le rapporteur, M. Raymond Bouvier, a estimé qu'il importerait, à l'avenir, de limiter le nombre global des fonctionnaires ; il a rappelé que la première obligation de ceux-ci était d'être au service de « ceux qui font vivre le pays » et qui n'ont pas la chance de bénéficier des garanties fixées par le statut de la fonction publique.

Le rapporteur s'est, d'abord, opposé à l'idée de la création obligatoire de comités d'hygiène et de sécurité en estimant qu'il convenait de transformer cette obligation en faculté. Il a insisté sur l'importance de l'égalité entre hommes et femmes au sein de la fonction publique et sur la nécessité d'ouvrir la troisième voie d'accès à l'E.N.A. à des directeurs et cadres des entreprises privées.

Après avoir abordé le problème du travail à temps partiel et celui du détachement, M. Raymond Bouvier a déclaré qu'à ses yeux trois principes devaient gouverner la carrière des fonctionnaires : la promotion, fondée sur l'institution du concours, la motivation et enfin la mobilité.

Evoquant une décision du Conseil constitutionnel du mois de juillet 1980, établissant un parallèle entre les juridictions de l'ordre judiciaire et celles de l'ordre administratif, M. Michel Charasse a questionné le ministre sur la possibilité de fixer par la loi et non par simple décret le régime statutaire des membres du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs. M. Michel Charasse a demandé si les membres des juridictions de l'ordre administratif étaient régis par l'article 6 du projet de loi.

M. Jacques Eberhard s'est interrogé sur les différences entre les régimes de protection sociale des fonctionnaires contractuels et celui des fonctionnaires handicapés ; après avoir

évoqué le problème du déclassement de certains fonctionnaires devenus handicapés, il a fait observer que l'article 78 du projet de loi rémunérait les agents du ministère de l'équipement sur des crédits de matériel.

En réponse à ces questions, le ministre a déclaré que le statut général des fonctionnaires pouvait avoir un « effet d'exemplarité » sur le reste de la société. Il a rappelé que le nombre des fonctionnaires en France était comparable à celui des pays voisins. Il a indiqué que l'extension des règles applicables aux agents du secteur public à l'ensemble de la société lui apparaissait être un objectif souhaitable. Tout en soulignant que la création de nouveaux emplois publics ne peut résoudre le chômage, M. Anicet Le Pors a estimé que notre pays était plutôt sous-administré. Le ministre a déclaré que la réforme instituant le principe de la création obligatoire des comités d'hygiène et de sécurité avait été bien reçu par les fonctionnaires qui se trouvaient à cet égard défavorisés par rapport aux agents du secteur nationalisé. Il a, enfin, souligné que les cadres du secteur privé n'étaient nullement exclus de la troisième voie d'accès aux corps recrutés par la voie de l'E. N. A., mais qu'ils devraient, pour concourir, remplir les conditions d'intérêt général impliquant un minimum de vocation au service public.

Après avoir rappelé qu'on ne sert pas l'Etat comme on sert une société privée, le ministre a insisté sur les caractéristiques propres à la fonction sociale que constitue le service public.

M. Anicet Le Pors a reconnu que les agents publics bénéficiaient, dans la conjoncture présente, de la garantie d'emploi dont ne bénéficie pas le secteur privé, mais il a insisté sur le fait que les fonctionnaires ont longtemps été déclassés par rapport aux autres salariés. Abordant le problème de la promotion des fonctionnaires, il a rappelé que dans chaque corps environ un tiers des fonctionnaires provient du corps directement inférieur et a indiqué qu'il appartiendra aux statuts particuliers d'organiser la promotion interne au sein de chaque corps de fonctionnaires. M. Anicet Le Pors s'est élevé contre ce qu'il a appelé le « lissage » des fonctionnaires en soulignant la nécessité de récompenser les fonctionnaires qui accomplissent leur tâche de la manière la plus satisfaisante et de pénaliser éventuellement ceux qui agissent dans le sens inverse.

En ce qui concerne le statut des membres des juridictions de l'ordre administratif, le ministre a estimé que le régime de garanties n'était pas forcément lié au caractère législatif

ou réglementaire des dispositions statutaires régissant la carrière de ces fonctionnaires ; en réponse à M. Michel Charasse, il s'est cependant déclaré ouvert à toute autre solution qui paraîtrait judicieuse. En réponse à M. Jacques Eberhard, M. Anicet Le Pors a indiqué que la protection sociale des agents occupant des emplois permanents à temps complet était garantie par le deuxième alinéa de l'article 5 du projet ; il a déclaré que le problème du déclassement des fonctionnaires atteints d'une incapacité physique serait réglé par la voie réglementaire et reconnu qu'il y avait une certaine incohérence à prévoir la rémunération d'un certain nombre de fonctionnaires sur des crédits de matériels.

**M. Raymond Bouvier, rapporteur**, a estimé, en conclusion, que les dispositions transitoires des articles 65 à 77 du projet de loi devaient être éliminées d'un texte appelé à bénéficier d'une certaine pérennité.

**M. Michel Charasse** a, enfin, souligné que l'examen du présent projet de loi devait constituer l'occasion de reconnaître au statut des membres des juridictions de l'ordre administratif le caractère législatif ; cette remise en ordre étant d'autant plus nécessaire, à ses yeux, que le statut des membres des chambres régionales des comptes, par exemple, relève de la loi.

**Mercredi 12 octobre 1983.** — *Présidence de M. Larché, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée,* la commission a nommé des **rapporteurs** pour les textes suivants :

— **projet de loi n° 191 (1982-1983) complétant**, en ce qui concerne les logements-foyers, la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs (en remplacement de M. Pillet) : **M. Arthuis** ;

— **projet de loi n° 504 (1982-1983) abrogeant l'article L.O. 128 du code électoral relatif aux incapacités temporaires qui frappent les personnes ayant acquis la nationalité française** : **M. Rudloff** ;

— **projet de loi n° 505 (1982-1983) modifiant le code de la nationalité française et le code électoral, et supprimant les incapacités temporaires frappant les personnes ayant acquis la nationalité française** : **M. Rudloff** ;

— **projet de loi n° 6 (1983-1984) relatif au contrôle de l'état alcoolique** : **M. Virapoullé** ;

— **projet de loi n° 7 (1983-1984), adopté par l'Assemblée Nationale, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale** : **M. Hoeffel** ;

— **proposition de loi n° 24 (1980-1981)**, adoptée par l'Assemblée Nationale, tendant à **permettre la révision des conditions et charges apposées à certaines libéralités**: **M. Dejoie** (en remplacement de M. Goeffroy);

— **proposition de loi n° 61 (1982-1983)** de MM. Millaud, Chauvin et les membres de l'U.C.D.P. et rattachés, **relative à la composition et à la formation de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française**: **M. Romani** (en remplacement de M. Pillet);

— **proposition de loi n° 182 (1982-1983)** de M. Salvi, **modifiant la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs**: **M. Ceccaldi-Pavard** (en remplacement de M. Pillet);

— **proposition de loi n° 402 (1982-1983)** de MM. Etienne Dailly, Edouard Bonnefous et les membres du Groupe de la Gauche démocratique, **tendant à renforcer la répression de certains crimes commis contre les personnes dépositaires de l'autorité et les agents de la force publique, ou à l'occasion des enlèvements de mineurs et des prises d'otages**: **M. Rudloff**;

— **proposition de loi n° 442 (1982-1983)** de M. Lederman, **tendant à faire figurer sur l'acte de décès des personnes ayant trouvé la mort dans un camp de déportation, l'indication comme lieu de décès dudit camp de déportation et, lorsque celui-ci est inconnu, la mention « Mort en déportation »**: **M. Lederman**;

— **proposition de loi organique n° 479 (1982-1983)** de M. de Cuttoli, **relative à la représentation des intérêts économiques, sociaux et culturels des Français établis hors de France, au Conseil économique et social**: **M. de Cuttoli**;

— **proposition de résolution n° 481 (1982-1983)** de M. Méric et les membres du groupe socialiste et apparentés, **tendant à modifier l'article 60 du Règlement du Sénat**: **M. Dailly**;

— **proposition de loi n° 496 (1982-1983)** de M. Bonnefous, **relative à la protection des enfants martyrisés**: **M. Tailhades**;

— **proposition de loi n° 506 (1982-1983)** de M. Etienne Dailly, **tendant à modifier l'article 99 de la loi n° 67-563 du 13 juillet 1967 sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et des banqueroutes**: **M. Dailly**.

La commission a, par ailleurs, décidé de se saisir pour avis de deux projets de loi et en a désigné les rapporteurs pour avis:

— **projet de loi n° 384 (1982-1983)**, adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, **sur l'enseignement supérieur**: **M. Jolibois**;

— projet de loi n° 486 (1982-1983) relatif à l'activité et au contrôle des établissements de crédit : M. Dailly.

Puis, la commission a procédé, sur le rapport de M. Raymond Bouvier, rapporteur, à l'examen du projet de loi n° 309 (1982-1983), adopté par l'Assemblée Nationale, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Dans un exposé liminaire, M. Raymond Bouvier a, tout d'abord, souligné l'importance du projet de loi dont le champ d'application recouvre 2 650 000 fonctionnaires de l'Etat. A cet égard, il a indiqué que le nombre de fonctionnaires *stricto sensu* avait fortement progressé depuis 1946, date à laquelle l'Etat n'employait qu'un million de fonctionnaires.

Le rapporteur a, ensuite, rappelé les différentes étapes qui ont jalonné l'histoire du statut des fonctionnaires depuis l'acte dit « loi du 10 octobre 1941 » abrogé par l'ordonnance du 9 août 1944.

En ce qui concerne la loi du 19 octobre 1946, il a fait remarquer que ce statut avait consacré l'avènement d'un système de carrière, par opposition à un système d'emploi.

En outre, la loi de 1946 a permis de clarifier la nature du lien juridique unissant le fonctionnaire à l'administration, de codifier en un seul texte l'ensemble des dispositions applicables aux fonctionnaires et d'établir un statut fondé sur des principes démocratiques.

S'agissant du statut de 1959, M. Raymond Bouvier a rappelé que ce texte, qui avait repris, dans une large mesure, les principes édictés par le statut de 1946, faisait l'objet, depuis quelques années, d'un certain nombre de critiques. En effet, l'édifice statutaire a été présenté comme inachevé, fissuré et déserté.

Le statut de 1959 est inachevé dans la mesure où de nombreux textes d'application ne sont jamais intervenus. Le statut apparaît comme « fissuré » en ce que le nombre des dérogations aux principes qu'il a fixés n'a cessé d'augmenter. Pour n'en retenir qu'un exemple, les statuts particuliers peuvent déroger aux règles de recrutement par concours.

Enfin, le rapporteur a souligné que le statut faisait figure « d'édifice déserté » par suite de la multiplication des statuts particuliers, actuellement au nombre de 800 environ.

Dans ce contexte, le titre II apparaît comme la manifestation de la volonté du Gouvernement de parachever l'œuvre entreprise en 1946.

En outre, le projet de loi soumis à l'examen de la commission constitue un texte d'harmonisation qui poursuit les objectifs suivants :

— préciser et compléter les dispositions traitant notamment, à travers les organes consultatifs de la fonction publique, de la participation des organisations syndicales de fonctionnaires à la prise de décision ;

— reconsidérer les conditions générales de la carrière des fonctionnaires afin de remédier au cloisonnement qui caractérise l'administration et de faciliter tant la mobilité des personnels que l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du service public ;

— moderniser les dispositions qui étaient, soit devenues désuètes ou injustement rigoureuses (conditions d'aptitude physique pour l'accès à la fonction publique), soit dépassées par l'évolution de la société (discriminations sexistes pour l'accès à certains corps de fonctionnaires).

Après avoir rappelé les consultations auxquelles il avait procédé, le rapporteur a indiqué que le projet de loi avait reçu un accueil globalement favorable de la part des organisations syndicales de fonctionnaires. Mais au-delà de ce consensus quasi général, le projet de loi n'est pas exempt de risques de déviation et notamment :

— l'institution d'une fonction publique pléthorique dont les structures internes seraient sources de rigidités et de blocages ;

— une inversion des valeurs qui se traduirait par une prééminence des droits sur les obligations des fonctionnaires ;

— une remise en cause des prérogatives de l'autorité hiérarchique et une extension concomitante des pouvoirs des organisations syndicales.

Le rapporteur a indiqué que ces inquiétudes étaient à l'origine des amendements présentés à la commission qui se subdivisent :

— en amendements de *coordination* ayant pour objet de mettre en conformité le présent projet de loi avec le titre premier du statut général des fonctionnaires édicté par la loi du 13 juillet 1983 ;

— en amendements de « fond » qui affirment des principes auxquels le Sénat est attaché et notamment la suppression du monopole syndical de présentation des candidats aux commissions administratives paritaires.

A l'issue d'un débat au cours duquel sont intervenus, outre le rapporteur, MM. Jean Arthuis et Paul Girod, la commission a abordé l'examen des articles du projet de loi.

A l'article premier qui définit le champ d'application du projet de loi, la commission a adopté un amendement d'ordre purement rédactionnel.

A l'article 2 qui traite des exceptions au principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires, la commission a adopté, au terme d'un large échange de vues au cours duquel sont intervenus MM. Jean Arthuis, Christian Bonnet, Félix Ciccolini, Jacques Eberhard, Paul Girod et Daniel Hoeffel, des amendements faisant plus clairement référence aux dispositions des lois récemment votées en matière de fonction publique.

A l'article 3 qui précise les cas de recours aux agents non titulaires, la commission a adopté un amendement qui prévoit la création d'emplois budgétaires d'agents contractuels.

A l'article 5 et après les interventions de MM. Jean Arthuis, Jacques Eberhard et Paul Girod, elle a adopté un amendement qui précise que le statut particulier des membres du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs sera fixé par la loi.

A l'article 9 relatif aux organismes consultatifs de la fonction publique, la commission a adopté deux amendements d'ordre rédactionnel.

A l'article 10 qui a trait au conseil supérieur de la fonction publique, elle a adopté un amendement qui établit une distinction entre la composition et les compétences de ce conseil.

A l'article 11 relatif aux commissions administratives paritaires, et au terme d'un large débat au cours duquel sont intervenus MM. Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Jacques Eberhard et Paul Girod, la commission a adopté un amendement qui tend à supprimer le monopole syndical de présentation des candidats. Elle a, en outre, décidé que l'élection des représentants du personnel s'effectuerait à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

A l'article 13, la commission a adopté un amendement qui transforme l'obligation de créer des comités d'hygiène et de sécurité en simple faculté.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a poursuivi l'examen des amendements au projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat dont M. Raymond Bouvier est rapporteur.

Des amendements d'ordre rédactionnel ont été apportés aux articles 17 et 18.

La commission a inséré un article 19 bis nouveau reprenant des dispositions qui figuraient à l'article 21 du projet de loi et relatives à l'accès direct des fonctionnaires de catégorie A. Elle a en conséquence supprimé l'article 21.

Après les interventions de MM. Daniel Hoeffel, Jacques Eberhard, Jean Arthuis, Félix Ciccolini, Jacques Larché, Christian Bonnet, Roland du Luart, Pierre Ceccaldi-Pavard, la commission a supprimé l'article 20 instituant la troisième voie d'accès aux corps de fonctionnaires recrutés par l'E.N.A.

A l'article 23, après l'intervention de M. Jacques Eberhard, la commission a adopté un amendement ayant pour objet de préciser que le concours interne est une des modalités de la promotion interne.

A l'article 30, la commission a individualisé dans un 8° nouveau les dispositions relatives au congé accordé pour participer aux activités des organisations de jeunesse et d'éducation populaire.

A l'article 33, la commission a adopté un amendement précisant que le travail à temps partiel ne devait pas nuire au respect du principe de la continuité du service public.

A la suite des interventions de MM. Roland du Luart et Pierre Ceccaldi-Pavard, la commission a inséré, après l'article 38 bis, un article 38 ter (nouveau) relatif à la mise à disposition de fonctionnaires de l'Etat au profit d'organismes à caractère associatif assurant des missions d'intérêt général.

A l'article 40, fixant les règles relatives à l'affiliation au régime de retraite des fonctionnaires détachés, la commission a supprimé le dernier alinéa visant le cas de fonctionnaires détachés auprès des Députés et des Sénateurs.

A l'article 43, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 49, la commission a transféré dans un article 52 bis (nouveau) le troisième alinéa relatif à l'avancement des fonctionnaires bénéficiant d'une décharge totale de service.

A l'article 52, la commission a rétabli l'obligation faite aux fonctionnaires d'accepter, en cas d'avancement de grade, le nouvel emploi qui leur est assigné.

A l'article 53, la commission a précisé les conditions d'intervention de la commission administrative paritaire en matière de mutation.

Après avoir apporté à l'article 59, un amendement rédactionnel, la commission a inséré un article 59 bis (nouveau) rappelant que la procédure devant les organismes chargés de la discipline est contradictoire ainsi qu'un article 60 bis (nouveau) relatif aux licenciements reprenant les dispositions figurant à l'article 62 du projet de loi.

A l'article 63, la commission a précisé que pour le refus de la qualité de fonctionnaire honoraire, l'appréciation portait sur les services rendus à l'Etat.

La commission a ensuite supprimé les articles 65 à 77, estimant que ces articles, reprenant les dispositions transitoires de la loi n° 83-481 du 11 juin 1983 relative à l'intégration des agents non titulaires de l'Etat, n'apportent aucune garantie supplémentaire.

Enfin, à l'article 78, la commission a adopté un amendement d'ordre rédactionnel.

La commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.