

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Service des Commissions.

BULLETIN
DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages.
Affaires culturelles.....	507
Affaires étrangères, Défense et Forces armées.....	513
Affaires sociales	519
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation.....	521
Lois constitutionnelles, Législation, Suffrage universel, Règlement et Administration générale.....	523
Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif aux droits d'auteur et aux droits des artistes-interprètes, des producteurs de phonogram- mes et de vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle.....	533
Délégation du Sénat pour les communautés euro- péennes	541

AFFAIRES CULTURELLES

Jeudi 22 novembre 1984. — *Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président.* — La commission a examiné, sur le **rapport de M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis**, le projet de budget pour 1985 du ministère de la culture.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord indiqué que les crédits de la Rue de Valois avaient presque triplé en trois ans, ce qui explique que le budget, dans ses dimensions, ne soit pas globalement critiquable. Si l'heure est passée de déplorer les chiffres, en revanche, vient celle de discuter les choix. Aux budgets insuffisants, succèdent les budgets mal orientés.

M. Michel Miroudot a indiqué que, croissant de 6,4 p. 100, les crédits s'élèveraient l'an prochain à 8,5 milliards de francs, soit 0,86 p. 100 du budget de la nation, contre 0,84 cette année.

Après avoir présenté les grandes masses du budget, le rapporteur pour avis a précisé qu'à ses yeux, l'accent mis sur les grands travaux ne fait pas oublier que le ministère continue de méconnaître les monuments historiques.

Au sujet des « grands travaux », M. Michel Miroudot a communiqué les chiffres intéressant le Musée d'Orsay, le Grand Louvre, l'Opéra de la Bastille, le parc de la Cité musicale de la Villette et l'Institut du monde arabe, le Conservatoire de Lyon, l'École de danse de l'Opéra, le Musée Picasso, le Théâtre de l'Est parisien. Une part considérable du budget est consacrée à ces grands travaux. La sauvegarde du patrimoine est, elle, fort loin d'apparaître prioritaire : c'est pourtant la tâche capitale à laquelle devrait s'atteler le ministère.

M. Michel Miroudot a passé en revue les chapitres consacrés aux monuments historiques : les crédits stagnent. Sans compter que la nomenclature budgétaire est trompeuse. C'est ainsi que le chapitre 66-20 intitulé « Patrimoine monumental » consacre 310 millions sur 336 à autre chose que les monuments historiques.

M. Michel Miroudot a vivement critiqué le peu d'intérêt que la Rue de Valois porte à la sauvegarde des monuments. Selon ses propres déclarations, le ministère ne veut plus être « tradi-

tionnaliste », mais « diversifié », ce qui l'engage à s'intéresser un peu trop aux formes de culture nouvelle telles que le rock, le jazz, la photo, la bande dessinée.

Le rapporteur pour avis a fait ensuite le point sur la décentralisation en matière de culture.

Au sujet de la sauvegarde du patrimoine, il a rappelé la création du collège du patrimoine et des sites et l'institution des zones de protection du patrimoine architectural et urbain (Z. P. P. A. U.).

Il a présenté les nouvelles règles du 1 p. 100 culturel et les conditions du transfert au département des bibliothèques centrales de prêt. Il a également fait le point sur les bibliothèques municipales, les musées régionaux, départementaux et locaux et les établissements d'enseignement artistique.

En conclusion, M. Michel Miroudot a demandé à la commission de donner un avis favorable aux crédits de la culture, à condition qu'ils soient modifiés par deux amendements. Le premier étant celui que M. Maurice Schumann a présenté, au nom de la commission des finances, à l'article 37 de la première partie ; cet amendement réduit au titre VI les autorisations de programme de 100 millions de francs et les crédits de paiement du même montant.

Le rapporteur pour avis a demandé à la commission d'adopter un amendement portant, lui, sur l'article 36, état B. L'amendement tend à réduire de 10 millions de francs les crédits du titre III consacrés à l'Opéra de la Bastille.

Un débat a suivi cet exposé auquel ont participé MM. Franck Sérusclat, Hubert Martin et Roger Boileau.

M. Michel Miroudot a été ainsi conduit, en réponse, à indiquer qu'il interrogerait le ministre sur les possibilités d'embauche des archéologues municipaux. Il a précisé que les communes, les départements et les régions étaient libres désormais de choisir les œuvres d'art financées par le 1 p. 100, en ajoutant que le montant de ce 1 p. 100 est calculé sur la totalité de l'investissement et non pas sur la partie autrefois subventionnée par l'Etat.

Sur les crédits consacrés à la photo et aux bandes dessinées, le rapporteur pour avis a indiqué qu'il était favorable au soutien de manifestations dans ces domaines, mais que le budget du ministère étant limité, les crédits devaient par priorité être réservés à la sauvegarde des biens menacés.

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la commission a décidé de **donner un avis favorable aux crédits pour 1985 de la culture, assorti de l'adoption des deux amendements précités aux articles 36 et 37 du projet de loi de finances.**

La commission a ensuite entendu **M. Jacques Carat, rapporteur pour avis des crédits du cinéma et du théâtre**, présenter son projet d'avis sur la loi de finances pour 1985.

Les crédits attribués au cinéma se caractérisent par leur importance. Le cinéma va recevoir 302 millions de francs de crédits, soit 3,5 p. 100 du budget général de la culture contre 4,2 p. 100 en 1984 et 0,036 p. 100 de ce même total en 1981.

Près du tiers de ce montant est destiné à la poursuite de la réforme du cinéma. Il s'agit, pour l'essentiel, de :

— la contribution de l'Etat à la dotation de l'avance sur recettes pour 35 millions de francs ;

— la politique de reconquête du public populaire qui est poursuivie et se traduit par la création et la rénovation de salles dans les zones faiblement équipées. La dotation de 35 millions de francs est reconduite en 1985 ;

— les dotations destinées à la restructuration des industries techniques du cinéma, au soutien à l'expansion du film français à l'étranger et à l'Institut de financement du cinéma qui sont reconduites en 1985 ;

— un crédit de 15 millions de francs, prévu pour financer la création d'un institut de formation aux métiers de l'audiovisuel (en application du deuxième rapport Bredin).

D'une manière générale, les crédits du cinéma pour 1985 font l'objet d'une mesure d'économie de 10 millions de francs grâce à des redéploiements internes et de 11 millions de francs de mesures nouvelles.

Le rapporteur pour avis a observé que la part du budget de la culture consacrée au cinéma est en régression. Pour apprécier ce recul, il importe de le situer dans la perspective de l'impressionnant rattrapage effectué en 1982 où une vaste réforme du cinéma avait alors été entreprise.

De plus, la stagnation des crédits accordés au cinéma ne signifie pas l'abandon de cette réforme. Bien au contraire, l'effort est maintenu et les objectifs restent inchangés mais, par exemple, il n'est pas nécessaire d'accroître indéfiniment les crédits consacrés à la décentralisation des activités cinématographiques.

Pour 1985, les objectifs retenus en priorité par le ministère sont les suivants :

— renforcement du potentiel de création et de production du cinéma, qui doit garder un rôle moteur au sein de l'industrie de programmes ;

— émergence d'une puissante industrie de programmes ;

— réforme de la formation aux métiers du cinéma et de l'audiovisuel ;

— compétitivité du cinéma français sur les médias étrangers.

M. Jacques Carat a estimé que la commission pourrait reprendre à son compte tous ces objectifs dans la mesure où elle avait mis l'accent, en 1982, lors de l'examen de la loi sur la communication audiovisuelle, sur la nécessité pour la France de livrer et de gagner la bataille des programmes.

Quant à la situation générale du cinéma, la conjoncture, plutôt favorable, enregistre cependant un infléchissement, puisque la reprise de la fréquentation des cinémas — 200 millions de spectateurs en France en 1982, contre 174 millions en 1980 et 169 millions en 1977, année de la plus faible fréquentation — semble se faire en dents de scie. En 1983, la fréquentation n'a été que de 197 millions de spectateurs.

Pour l'année en cours, un fléchissement de la fréquentation a déjà été constaté.

Quant à la nature des œuvres projetées, les films français oscillent autour de 50 p. 100 contre environ 30 p. 100 aux films américains.

M. Jacques Carat a souligné qu'il était nécessaire de relativiser les articles alarmistes parus récemment sur la vitalité du cinéma français.

En fait, s'il convient de se féliciter de la bonne santé de ce secteur, il est indispensable de souligner la fragilité de son économie ; il n'est donc que plus nécessaire « d'accompagner » à tous les stades (création, programmation, distribution) l'évolution favorable de sa situation.

Cela a été fait pour la conquête d'un nouveau public. Ainsi, l'effort conduit en faveur des petites salles — tirages de copies supplémentaires — mérite d'être poursuivi, car le succès a couronné cette initiative. En fait, la petite et la moyenne exploitation apparaissent comme des moyens privilégiés d'animation.

L'effort fourni dans le budget pour 1984 et poursuivi en 1985 en faveur des zones faiblement équipées doit donc être considéré comme positif.

Quant à la production, le nombre de films produits (surtout pour le court métrage), l'importance des capitaux investis et le taux d'occupation des studios témoignent de son dynamisme.

Par ailleurs, les rapports entre le cinéma et la télévision demeurent préoccupants. Il convient de rester attentif aux conséquences de la création de la quatrième chaîne. « Canal Plus » ne doit d'aucune manière constituer une menace pour le cinéma dans son ensemble. A cet égard, l'accord passé avec le bureau de liaison de l'industrie cinématographique et le respect d'une hiérarchie entre les médias est de nature à rassurer.

Il ne faudrait pas risquer de compromettre, tout à la fois, la santé d'un secteur de l'économie et la réussite de la réforme du cinéma par le lancement de la quatrième chaîne.

Au total, si le cinéma ne se porte pas mal, il reste néanmoins nécessaire de lui témoigner une vigilance de tous les instants.

Commentant ensuite la situation et les crédits du théâtre dramatique, M. Jacques Carat a noté que, après l'importante mise à niveau opérée en 1982 (+ 30 p. 100) et le maintien de cet acquis en 1983 (+ 13,3 p. 100) et 1984 (+ 12 p. 100), l'accroissement des crédits de fonctionnement alloués aux théâtres nationaux n'est, pour 1985, que de 2 p. 100 en moyenne.

La répartition en est la suivante :

— Comédie-Française	+ 2,7 p. 100.
— Théâtre national de Chaillot.....	+ 2,1 p. 100.
— Théâtre national de l'Odéon.....	— 2,3 p. 100.
— Théâtre de l'Est parisien.....	+ 2,6 p. 100.
— Théâtre national de Strasbourg.....	+ 5 p. 100.

De plus, les crédits de fonctionnement des centres dramatiques nationaux régressent de 1,2 p. 100 pour un montant total de 198 millions de francs.

Le rapporteur pour avis a estimé que la faible hausse des crédits de fonctionnement alloués aux théâtres nationaux est très préoccupante : 2 p. 100 pour la plupart d'entre eux. Cela ne permet même plus une actualisation des crédits.

Toutefois, l'analyse doit être approfondie. Par exemple, la baisse des crédits du Théâtre national de l'Odéon doit être analysée de près. En effet, la subvention de ce théâtre englobe celle du Théâtre de l'Europe. Or cette dernière diminue, car la Communauté économique européenne a décidé de subventionner le Théâtre de l'Europe.

Quant aux centres dramatiques nationaux, la baisse de leurs crédits traduit la volonté de la direction du théâtre d'imposer une rigueur accrue à ces théâtres. De nouvelles normes sont fixées : quota de 20 p. 100 des recettes des spectacles par rapport à l'ensemble des subventions ; équilibre 50-50 entre le budget artistique et la part administrative et technique ; ouverture vers l'extérieur ; rendement créatif accru ; explicitation d'un projet artistique.

M. Jacques Carat s'est déclaré satisfait de constater une amélioration générale de la qualité artistique dans les théâtres, grâce, en partie, à l'action du ministère. Il a émis le vœu d'un redressement rapide de la Comédie-Française dont le taux de fréquentation a connu une baisse très nette.

A propos du cirque, le rapporteur pour avis a rappelé que ce secteur a reçu l'an passé trois millions de francs en mesures nouvelles : deux millions de francs pour l'association pour le soutien, la promotion et l'enseignement du cirque (A. S. P. E. C.) et un million de francs pour le projet de création à Châlons-sur-Marne d'un centre supérieur de formation aux arts du cirque (C. S. F. A. C.). Même si l'on pouvait estimer que ces mesures arrivaient un peu tard, il n'en reste pas moins que 1985 verra les débuts du cirque national et de l'école nationale du cirque.

M. Jacques Carat a alors présenté deux amendements tendant, l'un à réévaluer chaque année les tarifs de la taxe spéciale sur le prix des places dans les salles de spectacles cinématographiques, et l'autre à aligner le régime juridique et fiscal de la vidéotransmission et de la vidéoprojection sur le régime général des spectacles cinématographiques.

C'est à l'unanimité que la commission a adopté les conclusions de son rapporteur pour avis tendant à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du cinéma et du théâtre pour 1985. Elle a, dans les mêmes conditions, approuvé le dépôt des deux amendements à l'article 70 de la loi de finances.

AFFAIRES ETRANGERES, DEFENSE ET FORCES ARMEES

Mercredi 21 novembre 1984. — *Présidence de M. Jean Lecanuet, président.* — La commission a entendu le projet de rapport pour avis de M. Jacques Genton sur la section commune du budget de la défense pour 1985.

Après une rapide analyse d'ensemble des chiffres, le rapporteur pour avis a constaté que, si les crédits de paiement de la section commune augmentent de 7,83 p. 100, en revanche les autorisations de programme diminuent, par rapport à 1984, de 4 p. 100, et que l'amenuisement de la proportion consacrée aux études n'a fait que s'accroître depuis 1981.

A propos des crédits affectés à la D. G. A. (Délégation générale pour l'armement), il a souligné qu'au titre V, chapitre 52-71, relatif aux investissements techniques et industriels, il a été introduit une ligne nouvelle de 700 millions de francs qui, dans les budgets des années antérieures, figurait aux « charges communes » et non au budget des armées. Il a estimé que la somme en question s'ajoute en fait à la différence de 1 300 millions en moins par rapport aux chiffres de la programmation ; à son avis, cette différence est donc portée en réalité à 2 milliards.

Il a jugé que, dans leur ensemble, les crédits de la D. G. A. traduisent, dans le domaine essentiel des études et fabrications d'armements auxquels ils sont consacrés, une stagnation, si ce n'est un recul, des programmes qui conditionnent l'avenir.

Il a souligné ensuite la modicité des crédits affectés au S. I. R. P. A. (Service d'information et de relations publiques des armées), qui, à son avis, est un des principaux sacrifiés à l'austérité.

Pour ce qui est du service de santé des armées, M. Jacques Genton a exposé les réductions d'effectifs que ce budget traduit, dans le cadre de la déflation, et il a rapidement rappelé les principales opérations d'infrastructure (troisième phase des travaux au Val-de-Grâce et regroupement des centres de recherches de Clamart et de Lyon) qui s'effectueront en 1985.

Abordant la question de la capacité nucléaire militaire de la France, M. Jacques Genton a fait remarquer que si, dans les programmes F. N. S. - Air et F. O. S. T., les crédits d'études marquent un fléchissement, c'est en revanche, dans le programme « Développement, fabrications et essais de la F. N. S. », c'est-à-dire en amont des forces, un abattement inquiétant des A. P. du chapitre 59-89 (Etudes spéciales - Engins) qui doit être souligné. Il s'agit là en effet d'une réduction de 15 p. 100 qui vient s'ajouter à celle de 19,4 p. 100 déjà effectuée l'an dernier. Il a estimé que, compte tenu de la dérive des prix, la diminution, en valeur constante, des A. P. consacrées aux programmes d'engins stratégiques aura atteint à peu près le niveau de 50 p. 100 en deux ans.

Constatant une augmentation des crédits du « nucléaire tactique » et indiquant que, dans leurs grandes lignes, les programmes majeurs nucléaires se déroulent conformément à la programmation, il a en revanche déploré que le Parlement ne soit pas suffisamment informé sur l'avenir à moyen et à plus long terme de nos armements nucléaires. Il a indiqué qu'il ne pouvait donner son approbation à un tel budget de la section commune.

A la suite d'une question de M. Jacques Chaumont, M. Jacques Genton a indiqué qu'il interrogerait le Gouvernement sur l'avenir de l'arme neutronique et sur les possibilités de développement d'un missile de croisière.

Le président a alors passé la parole à **M. Jacques Chaumont** qui a présenté son **rapport pour avis sur la section Armée de terre du budget du ministère de la Défense.**

Le rapporteur pour avis a d'abord évoqué l'environnement dans lequel s'inscrit l'action du Gouvernement concernant l'armée de terre. Il a rappelé les incidences des accords de limitation des armements sur la mutation de la course aux armements et sur l'évolution des doctrines stratégiques. Il a montré comment, dans le passé, la technique du « Mirvage », qui permet à un lanceur d'emporter jusqu'à douze têtes, avait permis de tourner les limitations du nombre de fusées. Il a ensuite analysé les raisons qui expliquaient la convergence actuelle des doctrines américaines (Airland Battle 2000 et Plan Rogers) et soviétiques (articles du Maréchal Ogarkov) vers un retour aux armes classiques intelligentes, et vers les armes chimiques. Il a estimé que cette évolution rendait plus probable un conflit qui ne déboucherait pas sur l'utilisation des arsenaux nucléaires stratégiques. Aussi en conclut-il que l'armée de terre prenait par là-même une nouvelle importance.

Passant à l'analyse des grandes lignes du budget, il a indiqué que, alors que les crédits de la Défense augmentaient de 5,5 p. 100, les crédits de l'armée de terre ne progressaient que de 4,5 p. 100, et que ses autorisations de programme diminuaient de 8 p. 100.

Il a estimé que si le resserrement de l'écart entre les crédits du titre III et ceux du titre V était en soi une bonne chose, il était toutefois regrettable qu'il se traduisit cette année par une réduction excessive des crédits de fonctionnement. Analytant ensuite l'incidence des réductions d'effectifs, il a demandé que le ministre s'engageât sur le maintien des mesures d'incitation au départ des officiers. Il a également estimé que l'indexation des soldes des engagés du rang sur les traitements les plus bas de la fonction publique serait une mesure nécessaire répondant à un simple souci de justice sociale.

Il s'est inquiété des réductions de crédits du poste « Activités » pour 1985 qui succèdent aux compressions de 1984 et laissent craindre que les objectifs affichés par le Gouvernement en matière de sorties et d'entraînement des troupes ne puissent être respectés.

Il a déploré la chute brutale (de 25 p. 100) qui affecte le montant des autorisations de programme pour les programmes d'armement non isolés par la loi de programmation.

Passant ensuite à la réorganisation de l'armée de terre, il a regretté l'absence de précisions satisfaisantes sur le concept d'emploi de la F. A. R., et s'est étonné de ce qu'en dépit de l'accent mis sur l'aéromobilité, les moyens de transport et le nombre des hélicoptères n'aient pas été accrus en conséquence.

Evoquant les opérations sur les théâtres tchadien et libanais, qui ont apporté la preuve de la disponibilité des personnels, il a remarqué que nos forces n'avaient joué qu'un rôle passif d'interposition qui ne pouvait les placer que dans une position délicate.

Il a regretté que certaines initiatives diplomatiques puissent avoir sur le moral des armées un effet négatif, en leur donnant l'impression d'avoir été engagées dans de mauvaises conditions.

MM. Robert Pontillon, Michel Caldaguès et le Président Jean Lecanuet ont alors échangé leurs points de vue sur la nécessité d'évoquer la façon dont était utilisé l'outil militaire.

Répondant à M. Michel d'Aillières qui l'interrogeait sur les crédits d'entretien et d'activité, le rapporteur pour avis a donné les précisions nécessaires.

M. Pierre Matraja a jugé satisfaisant le moral des armées.

Au cours d'un échange de vues qui a suivi, MM. Pierre Matraja, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, le Président et Albert Voilquin ont évoqué les raisons de la création de la F. A. R., les conséquences qu'elle avait sur les missions de l'armée de terre, le rapport qu'elle pouvait entretenir avec l'extension des missions de la gendarmerie dans la défense opérationnelle du territoire, et sur la nécessité d'une couverture aérienne.

M. Max Lejeune a, enfin, présenté son projet d'avis sur la section « Marine ». Examinant les chiffres, il a constaté que le total des crédits de paiement diminue de 500 millions par rapport à la programmation, mais que les autorisations de programme marquent une augmentation de 9,82 p. 100 par rapport au budget 1984.

Au demeurant, a-t-il indiqué, le budget de la marine pour 1985 est caractérisé par une réduction sévère des crédits de fonctionnement et un accroissement réel mais limité des dépenses d'investissement. Les crédits les plus resserrés sont ceux des carburants et de la réparation navale : l'entretien général de la flotte subira une restriction d'environ 8 p. 100.

Il a jugé satisfaisant l'effort accompli dans le domaine de l'acoustique sous-marine, dans celui de l'aviation de patrouille maritime, et pour le maintien prioritaire de la Force océanique stratégique (F. O. S. T.).

En revanche, il s'est dit inquiet de constater les ralentissements que subissent les calendriers de construction et de livraison de bâtiments, qui atteignent chaque fois la Flotte dans son unité et sa cohérence, donc dans sa capacité opérationnelle globale.

Il a rappelé que la situation de la F. O. S. T. pour 1988 serait conforme à la programmation ainsi que le programme des livraisons de bâtiments de surface. Il s'est félicité de constater le bon avancement des études sur le futur porte-avions nucléaire.

Regrettant la réduction des effectifs qui maintient en permanence un état de sous-encadrement de la marine, il a exprimé ses réserves sur les complications que va entraîner l'embarquement des personnels féminins ; il a d'autre part jugé très positif l'apport du « service long » des appelés permettant une meilleure qualification.

Après un échange de vues auquel ont participé notamment MM. Michel Caldaguès, Jacques Chaumont et Jean Mercier, M. Max Lejeune a déclaré qu'il ne pouvait conclure à l'approbation du budget « Marine » devant le risque, qu'il voit augmenter, d'une diminution de la flotte de combat traditionnelle, qui est au demeurant l'un des garants de la présence de la France Outre-Mer.

La commission, appelée à se prononcer, a donné un avis d'ensemble **défavorable** à l'adoption du **budget « Défense »** pour **1985**. Le président a tenu à préciser qu'il s'agissait là non d'un vote contre l'armée, mais d'un vote rendu nécessaire par l'insuffisance des crédits qui lui sont consacrés.

La commission a, ensuite, désigné des **rapporteurs officiels** sur les projets de loi autorisant l'approbation de conventions internationales adoptées ou en cours d'examen à l'Assemblée Nationale.

Elle a nommé :

— **M. Michel Crucis** pour le **projet de loi n° 2135 A.N.**, autorisant l'approbation d'une **convention d'assistance administrative mutuelle en matière douanière** entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement du **Royaume de Suède** ;

— **M. Pierre Matraja**, pour le **projet de loi n° 2183 A.N.**, autorisant l'approbation d'une **convention du Conseil de l'Europe** sur le **transfèrement des personnes condamnées** ;

— **M. Paul Robert**, pour le **projet de loi n° 2345 A.N.**, autorisant l'approbation d'un **accord** entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de la **République d'Haïti** sur l'encouragement et la **protection réciproques des investissements** (ensemble un échange de lettres).

— **M. Michel d'Aillières**, pour le **projet de loi n° 2353 A.N.**, autorisant l'approbation d'une **convention** sur la loi applicable aux **contrats d'intermédiaires** et à la **représentation** ;

— **M. Jean Garcia**, pour le **projet de loi n° 2354 A.N.**, autorisant l'approbation d'une **convention** entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de la **République socialiste tchécoslovaque** relative à l'**entraide judiciaire**, à la **reconnaissance** et à l'**exécution des décisions en matière civile, familiale et commerciale** (ensemble une annexe) ;

— **M. Robert Pontillon**, pour le **projet de loi n° 2355 A. N.**, autorisant la **ratification d'un accord du 3 avril 1984 entre la République française et la République portugaise concernant l'utilisation pour la République française de certaines facilités dans la région autonome des Açores** ;

— **M. Jacques Genton**, pour le **projet de loi n° 2374 A. N.**, autorisant la **ratification d'un traité modifiant les traités instituant les Communautés européennes en ce qui concerne le Groenland (ensemble un protocole)** ;

— **M. Jacques Chaumont**, pour le **projet de loi n° 2388 A. N.**, autorisant l'**approbation d'un accord de coopération en matière de marine marchande entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc** ;

— **M. Jean-Pierre Bayle**, pour le **projet de loi n° 2394 A. N.**, autorisant l'**approbation d'un avenant à la convention générale sur la sécurité sociale entre la République française et la République de Turquie du 20 janvier 1972** ;

— **M. Michel Alloncle**, pour le **projet de loi n° 2406**, adopté par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture, autorisant l'**approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne relatif au patrimoine immobilier français construit ou acquis en Tunisie avant 1956 (ensemble une annexe), en vue d'un examen en deuxième lecture.**

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 21 novembre 1984. — *Présidence de M. Roger Lise, secrétaire.* — La commission a, tout d'abord, procédé à la désignation de **rapporteurs officiels** :

— pour le projet de loi (n° 2428 A.N.) en instance d'examen à l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, elle a nommé **M. Louis Souvet** (dispositions intéressant le travail et la formation professionnelle), et **M. Louis Boyer** (dispositions intéressant la sécurité sociale et dispositions diverses) ;

— pour le projet de loi (n° 2429 A.N.) en instance d'examen par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, portant diverses mesures en faveur des jeunes familles et des familles nombreuses, elle a nommé **M. Jean Cauchon**.

La commission a, ensuite, entendu une **communication** du président, sur deux recommandations adoptées par la Conférence de l'organisation internationale du travail au cours de sa 69^e session : n° 159 et 168 concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 20 novembre 1984. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — La commission a procédé à l'examen des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1985 (n° 68, 1984-1985).

Elle a décidé de donner un *avis favorable* à l'adoption des amendements n°s 18, 114, 95, 145 rectifié, 135, 113, 27, 67, 77, 86, 112, 78, 93, au B du sous-amendement 111, aux amendements 140, 141 rectifié et 35.

Elle a, en revanche, décidé de donner un *avis défavorable* à l'adoption des amendements n°s 6, 43, 136, 44, 72, 45, 70, 71, 88, 118 rectifié, 19, 46, 47, 73, 43, 49, 50, 51, 52, 74, 94, 53, 54, 120, 142, 26, 76, 55, au A du sous-amendement 111, aux amendements 79, 56, 80, 81, 57, 129, 58, 31, 82, 59, 60, 61, 37, 1, 128, 41, 134, 62 et 84.

Elle a décidé, en outre, qu'encouraient l'*irrecevabilité* financière au regard de l'article 40 de la Constitution les amendements n°s 4, 7, 8, 9, 10, 144, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 89, 22, 23, 24, 28, 29, 90, 140, 33, 123, 124, 125, 126, 127, 130, 131, 36, 38, 46 et 42.

Elle a estimé *satisfait* les amendements n°s 65, 21, 2, 139, 32, 85 et 64.

Enfin elle a décidé de soumettre à l'appréciation du Sénat les amendements n°s 3, 68, 5, 69, 143, 87 rectifié, 117 rectifié, 20 rectifié, 75, 119, 137 rectifié, 25, 66, 121, 122, 115, 116, 34, 132, 138, 92, 39 rectifié bis, 83, 133, 63 et 91.

Puis la commission a adopté un *amendement* de M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, tendant à regrouper sur une ligne unique les crédits de fonctionnement de la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, au sein du budget des services généraux du Premier ministre, afin de faciliter le contrôle du Parlement.

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

Mercredi 21 novembre 1984. — *Présidence de M. Jacques Larché, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée,* la commission a, tout d'abord, **désigné M. Félix Ciccolini** comme **rapporteur** du **projet de loi n° 2302 (A. N.)** relatif au **transfèrement en France des personnes condamnées et détenues à l'étranger** (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale). Puis la commission a procédé, sur le **rapport de M. Germain Authié, rapporteur pour avis à l'examen des crédits du ministère de la justice pour 1985.**

M. Germain Authié a, tout d'abord, déclaré que le projet du budget de la Chancellerie pour 1985 s'élevait à 11 152,2 millions de francs, soit une augmentation de 8,1 p. 100 légèrement supérieure à l'augmentation moyenne du budget de l'Etat qui ne progresse que de 5,9 p. 100.

Après avoir rappelé l'évolution des principales catégories de dépenses du ministère de la justice, le rapporteur pour avis a estimé que le comblement du retard séculaire du service public de la justice n'était pas encore amorcé ; il a, cependant, fait observer que la part des crédits de la Chancellerie dans le budget de l'Etat passait de 1,059 p. 100 en 1984 à 1,12 p. 100 en 1985.

M. Germain Authié a, ensuite, salué l'effort représenté par la création nette de 347 emplois dans un contexte général de réduction d'emplois dans la fonction publique ; il a fait valoir que malgré la rigueur, le projet de budget du ministère de la justice s'était fixé deux grandes priorités : l'administration pénitentiaire (les crédits la concernant connaissent une progression de 18,8 p. 100 par rapport à 1984) et le développement informatique (dont les crédits d'équipement doublent par rapport à l'année dernière).

Le rapporteur pour avis a, encore, indiqué que les crédits affectés au contrôle judiciaire et à l'aide aux victimes devraient progresser de plus de 43 p. 100.

Il a constaté qu'en revanche, les crédits consacrés aux services judiciaires ne devraient augmenter que de 1,2 p. 100. De même, a-t-il ajouté, les dotations inscrites en matière d'indemnisation des victimes d'infractions ont été fixées au même niveau qu'en 1984. Quant aux crédits d'aide judiciaire et de commissions d'office, ils devraient connaître une augmentation de 3,8 p. 100 seulement par rapport à l'année précédente.

M. Germain Authié a, surtout, regretté l'arrêt de l'effort important de recrutement consenti ces dernières années en faveur des services de l'éducation surveillée : loin de recevoir des effectifs supplémentaires, ce secteur enregistre en effet une réduction de six postes budgétaires.

Evoquant les grands secteurs d'activité du ministère de la Justice, le rapporteur pour avis a déclaré que l'administration centrale et les services communs de la Chancellerie étaient tout particulièrement concernés par le développement de l'informatique. Il a relevé que l'« informatisation » des services judiciaires reposait sur le principe de la maîtrise des systèmes par leurs utilisateurs et la règle selon laquelle les systèmes informatiques sont orientés vers le traitement des tâches matérielles répétitives à l'exclusion de toute aide à la décision judiciaire proprement dite. M. Germain Authié a ajouté que le ministère de la Justice mettait en place simultanément des grands systèmes informatiques, des mini-ordinateurs, des micro-ordinateurs ainsi que des machines de traitement de texte. Il a enfin précisé que l'effort du nouveau schéma directeur de l'informatique porterait sur l'équipement des juridictions de province et sur l'« informatisation » de l'administration pénitentiaire.

Le rapporteur pour avis a, ensuite, indiqué que l'« informatisation » de la section du contentieux du Conseil d'Etat devrait franchir en 1985 une étape importante : cette section fait actuellement face à un stock de près de 18 000 affaires en instance représentant plus de deux ans et demi d'activité.

Après avoir indiqué que les dépenses de fonctionnement de la commission nationale « informatique et libertés » avaient été « ajustées », M. Germain Authié a évoqué le deuxième grand secteur d'activité de la Chancellerie : les services judiciaires.

Le rapporteur pour avis a indiqué que l'objectif visé dans ce secteur était la poursuite de la modernisation malgré les moyens limités. Il a rappelé que le « plan de sauvetage » de l'institution judiciaire mis en œuvre en 1984 s'articulait autour de trois politiques : le renforcement des moyens, l'amélioration du fonctionnement et la redéfinition des contentieux.

S'agissant du renforcement des moyens, M. Germain Authié, après avoir regretté le faible nombre de création d'emplois dans le budget pour 1985 (14 emplois de magistrats et 14 emplois de fonctionnaires) a souligné l'incontestable succès de la politique menée en matière de résorption des emplois vacants: le taux des vacances de postes de fonctionnaires et de magistrats est en effet passé en quatre ans de 3 p. 100 à 1 p. 100 de l'ensemble de l'effectif.

Evoquant la situation des magistrats, M. Germain Authié a indiqué que leur recrutement continuait à privilégier, comme par le passé, la voie de l'Ecole nationale de la magistrature.

S'agissant des avocats, M. Germain Authié a rappelé que le droit de plaidoirie avait été porté de 40 à 50 F à compter du 1^{er} mars 1984, ce qui avait amélioré la situation financière de la Caisse nationale des barreaux français.

Evoquant ensuite les difficultés des conseils de prud'hommes, le rapporteur pour avis a rappelé que le nombre des affaires nouvelles enregistrées chaque année par ces institutions avait progressé de 82 p. 100 de 1978 à 1982 ; il a souligné que des mesures urgentes étaient à prendre rapidement pour permettre un fonctionnement correct des juridictions prud'homales.

Le rapporteur pour avis s'est encore demandé s'il ne convenait pas de réexaminer la carte des juridictions commerciales dans la mesure où de nombreux départements sont encore dépourvus de tribunaux de commerce.

Evoquant la politique de solidarité de la Chancellerie, M. Germain Authié a insisté sur l'action en faveur des victimes. A cet égard, il a signalé la création d'un service des requêtes rattaché au bureau des victimes chargé de donner suite aux requêtes des particuliers adressées à la Chancellerie ; il a ajouté que le projet de budget pour 1985 avait porté à 4,25 millions de francs la dotation consentie en faveur des associations susceptibles de venir en aide aux victimes.

Evoquant, enfin, le transfert à l'Etat des charges financières des juridictions prévu par l'article 87 modifié de la loi du 7 janvier 1983, M. Germain Authié a indiqué que les restrictions budgétaires mais aussi la prise en compte de l'ampleur de la réorganisation administrative impliquée par ce transfert des compétences, avaient incité le Gouvernement à proposer de reporter au 1^{er} janvier 1983 la date d'effet de la réforme ; il a rappelé les engagements pris par le Garde des Sceaux, lors

de son audition devant la commission des lois, quant à la volonté de la Chancellerie de prendre en charge, dès le 1^{er} janvier 1986, les 881 tribunaux actuellement gérés par les départements.

S'agissant de l'Administration pénitentiaire, le rapporteur pour avis a d'abord souligné que la situation actuellement préoccupante des prisons justifie qu'une réelle priorité soit donnée au renforcement des effectifs des personnels pénitentiaires, à l'amélioration des conditions de détention et à la mise en œuvre d'une politique d'équipement ambitieuse.

En ce qui concerne le personnel, M. Germain Authié s'est félicité des créations d'emplois prévues par le budget (+ 343 emplois nouveaux), portant ainsi les effectifs budgétaires du personnel pénitentiaire à 15 563 en 1985. Il a toutefois souhaité que cet effort soit poursuivi afin de mettre un frein à la dégradation actuelle du taux d'encadrement des détenus.

Il a également souligné les efforts accomplis pour développer la formation, tout en insistant sur la nécessité de porter à six mois la durée de la scolarité des élèves surveillants et d'intensifier la formation continue.

Il a, en revanche, vivement regretté l'absence d'une amélioration du régime statutaire et de mesures concernant l'intégration progressive de l'indemnité de sujétion spéciale dans le traitement des personnels pénitentiaires, l'attribution de la prime de risque au personnel administratif et le classement en cadre actif du personnel socio-éducatif.

Évoquant ensuite l'état de vétusté de la plupart des établissements pénitentiaires et le surencombrement dramatique des maisons d'arrêt, le rapporteur pour avis a rappelé que ces établissements abritent de petits délinquants et des personnes en détention provisoire, ce qui crée une promiscuité préjudiciable au traitement pénitentiaire. Il a également évoqué la dégradation actuelle du climat régnant dans les prisons comme en témoigne, outre les mouvements récents, la progression très nette du nombre des accidents du travail résultant d'une agression à l'encontre du personnel.

Eu égard à cette situation, M. Germain Authié s'est félicité de la forte progression des crédits d'équipement destinés à la rénovation des grandes maisons d'arrêt et à la construction de nouveaux établissements pénitentiaires, opérations qui font l'objet d'un plan triennal d'urgence (1985-1987). Il a toutefois

insisté pour que des annulations ne viennent pas, en cours d'année, remettre en cause cette orientation. Compte tenu des perspectives quant au nombre des détenus (45 000 détenus), il a par ailleurs estimé souhaitable d'avoir pour objectif une capacité d'au moins 40 000 places au total au lieu de 32 000 actuellement.

S'agissant du fonctionnement des établissements, tout en se félicitant de l'augmentation des crédits (+ 14 p. 100), le rapporteur pour avis s'est prononcé en faveur d'une plus grande déconcentration de l'administration pénitentiaire.

M. Germain Authié a ensuite fait le point sur la poursuite de la politique d'humanisation des conditions de détention, en donnant notamment des précisions sur l'amélioration de la vie quotidienne en prison et la réforme de la politique de la santé. Il a précisé que le budget pour 1985 prenait en compte la nécessité de renforcer l'action sanitaire dans les prisons : dix emplois sont prévus à cette fin. Il a, par ailleurs, insisté sur la nécessité d'encourager les visites de détenus qui constituent pour eux un moyen de conserver des liens avec le monde extérieur.

En ce qui concerne la préparation de la réinsertion sociale et professionnelle des détenus, le rapporteur pour avis a mis l'accent sur l'effort poursuivi pour améliorer la formation professionnelle et développer le travail des détenus, indiquant toutefois que les besoins restent encore considérables.

Abordant les problèmes du milieu ouvert, M. Germain Authié a souligné que les moyens des comités de probation seront renforcés en 1985. Il a demandé qu'un véritable statut juridique leur soit donné et il a insisté pour que l'extension du bénévolat ne se fasse pas au détriment du renforcement en personnel et en moyens de ces comités. Quant aux juges de l'application des peines, il a souhaité une budgétisation, rapide de leurs postes et la reconnaissance de la qualité de magistrat spécialisé. Une structure renforcée de la probation, a-t-il indiqué, est un des moyens essentiels pour prévenir la récidive et faciliter le développement des alternatives à l'emprisonnement. A cet égard, il a regretté la baisse des crédits affectés à la création de postes de travail d'intérêt général compte tenu du développement prévisible et souhaitable de cette peine de substitution. Il a fait observer sur ce point que la recherche d'alternatives à l'incarcération était l'un des enjeux de la politique pénale actuelle.

En ce qui concerne l'Education surveillée, le rapporteur pour avis a déploré la part insuffisante des crédits de ces services pour 1985, notamment au regard de l'effort accompli en faveur de l'administration pénitentiaire. Il a souligné que ce budget est marqué par l'absence de toute création d'emplois après l'augmentation importante des effectifs réalisés depuis 1981, et a regretté à cet égard que la création, par transformation d'emplois, de quarante postes de sous-directeur se traduise, en définitive, par la suppression de six emplois.

S'agissant des moyens des services, il a indiqué que les majorations de crédits prévues pour les frais de déplacement, de matériel, de parc automobile et d'entretien immobilier, couvriront à peine le taux d'inflation prévu pour 1985 et seront insuffisantes pour assurer un fonctionnement satisfaisant des services.

Quant aux crédits d'équipement, il a regretté que les autorisations de programmes et les crédits de paiement soient en diminution, alors que l'on demande à l'Education surveillée de se « redéployer » en zone urbaine.

Le rapporteur pour avis a ensuite fait le point sur la politique de prévention de l'incarcération des mineurs, regrettant à cet égard que le budget ne prévoit pas la création de postes de juges pour enfants et souhaitant que la politique visant à implanter des équipements de base dans l'ensemble des départements se poursuive activement.

Il s'est inquiété enfin du décalage grandissant entre les objectifs poursuivis et les moyens mis à la disposition de ces services. Ne pas accorder à l'Education surveillée la place qu'elle mérite, a-t-il indiqué, c'est accroître de manière indirecte la délinquance, car toutes les statistiques démontrent que les délinquants adultes ont été, dans leur grande majorité, des mineurs difficiles. Dans ces conditions, le rapporteur pour avis a souhaité que l'Education surveillée soit considérée dans le budget de 1986 comme un secteur véritablement prioritaire. Sinon, les difficultés actuelles de fonctionnement de ce secteur risqueraient de s'accroître et ce au moment où il doit faire face à deux enjeux :

— parfaire son implantation territoriale par suite de la décentralisation de l'aide sociale ;

— adapter ses structures et méthodes éducatives aux nécessités nouvelles et aux actions d'ensemble menées par le Gouvernement en matière de prévention, de formation et d'insertion des jeunes en difficulté.

En conclusion, le rapporteur pour avis a indiqué que le projet de budget de la Chancellerie comportait des aspects positifs :

— effort substantiel consenti en faveur de l'administration pénitentiaire afin de lutter contre le surpeuplement carcéral et d'humaniser les conditions de vie des détenus ;

— développement important de l'informatique ;

— modernisation de la gestion des cours et tribunaux ;

— amélioration de la gestion des effectifs de magistrats et de fonctionnaires traduite notamment par la résorption du taux des vacances.

Il a, ensuite, mis l'accent sur les zones d'ombre :

— la stagnation des crédits affectés aux services judiciaires alors que les délais de règlement des affaires demeurent toujours trop longs ;

— le « délaissement » du secteur de l'Education surveillée pourtant si essentiel puisque les mineurs difficiles sont plus particulièrement exposés aux risques de la délinquance.

M. François Collet a fait observer que les entraves au bon fonctionnement de la justice, responsabilité essentielle de l'Etat, provenaient de l'engorgement des tribunaux et du surpeuplement pénitentiaire. Il a estimé que ces difficultés n'étaient que le résultat des erreurs d'appréciation initiales et qu'il ne pouvait donc dans ces conditions approuver le budget de la justice. Puis il a interrogé le rapporteur pour avis sur la progression du parc immobilier pénitentiaire depuis 1981, les conditions du recours des magistrats à l'informatique de documentation ainsi que sur les opérations de régulation budgétaire intervenues en 1984.

M. Christian Bonnet a exprimé sa profonde désapprobation à l'égard de la politique judiciaire actuelle.

M. Félix Ciccolini a déclaré qu'il approuvait les orientations du budget de la justice. Il a également évoqué l'hostilité que rencontrait dans l'opinion publique le développement des peines de substitution aux courtes peines d'emprisonnement.

Compte tenu de ces observations et eu égard, a-t-il souligné, aux efforts déployés par la Chancellerie dans une conjoncture très rigoureuse, le rapporteur pour avis a proposé à la commission de s'en remettre, comme l'an dernier, à la sagesse du Sénat. Ses collègues ont apprécié l'analyse objective et nuancée qui leur était présentée.

Toutefois, à la majorité des suffrages exprimés, la commission des lois a donné à son rapporteur pour avis la mission d'indiquer à la Haute Assemblée les conditions dans lesquelles il ne lui semblait pas possible d'approuver en l'état le projet de budget qui lui était présenté.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, sur les crédits de son département ministériel inscrit au projet de loi de finances pour 1985.

Dans un exposé liminaire, M. Pierre Joxe a tout d'abord indiqué que les dépenses de fonctionnement, hors dotation générale de décentralisation, du ministère de l'intérieur et de la décentralisation s'élèveront à plus de 31 milliards de francs en 1985, marquant ainsi une progression de + 5,11 p. 100 par rapport à l'exercice précédent.

Il a précisé que les crédits consacrés à la police nationale s'élèveront en 1985 à 17,32 milliards de francs, l'effort portant en priorité sur la modernisation de la police, qui se traduira par une augmentation sensible des moyens bureautiques et informatiques, ainsi que des moyens destinés à préserver la sécurité des communications des services de police (cryptophonie).

Il a souligné que globalement les concours de l'Etat aux collectivités locales passent de 104 milliards en 1984 à plus de 116 milliards de francs en 1985. Ces chiffres sont respectivement de 94 et de 99 milliards de francs si l'on ne prend pas en compte les transferts de compétences. Dans ce cas, l'augmentation ressort à 5,04 p. 100.

Le ministre, après avoir souligné l'inadaptation, dans certains cas, de la dotation globale d'équipement aux besoins des petites communes, a indiqué qu'une réforme de ce concours, actuellement à l'étude dans les services de son ministère, serait présentée au parlement avant la fin de la présente session. Il a précisé qu'il convenait d'instaurer un « régime différencié » de cette dotation, permettant, au-delà de l'attribution automatique de crédits, d'individualiser une somme à répartir entre les petites communes et selon des modalités qui restent à définir.

Enfin, le ministre a indiqué que le transfert à l'Etat des frais de fonctionnement de préfecture ferait l'objet d'une expérimentation dans quatre départements métropolitains.

Interrogé par **M. Pierre Salvi**, rapporteur pour avis, le ministre de l'intérieur et de la décentralisation a confirmé qu'une réforme de la taxe d'habitation allant dans le sens d'une prise en compte du revenu personnel de personnes assujetties à cet impôt était toujours à l'étude mais qu'il lui paraissait difficile de procéder à une telle réforme de manière isolée.

Interrogé par **M. Pierre Salvi** et **M. François Collet** sur les conséquences de l'arrêt rendu par la Cour de Cassation le 4 octobre 1984 et relatif à la procédure des contrôles d'identité préventifs, le ministre a estimé que cette décision ne remettait pas fondamentalement en cause la procédure en vigueur, mais contraignait, en revanche, à préciser les circonstances des contrôles.

A une question posée au nom de **M. Paul Girod** par **M. Pierre Salvi**, il a répondu que l'escadron de sécurité civile que le budget de 1985 prévoit d'implanter à Corte était déjà installé et serait bientôt opérationnel. Il a également indiqué qu'était actuellement à l'étude un système permettant de mettre à la charge des compagnies utilisatrices une partie des frais de sécurité engagés dans les aéroports.

Enfin, en réponse à **M. Raymond Bouvier**, le ministre a indiqué que les critères de population définissant les petites communes qui bénéficieraient de la part individualisée au sein de la dotation globale d'équipement seraient arrêtés après consultation des associations représentatives des élus locaux. Il a précisé que le transfert à l'Etat des frais de fonctionnement des préfectures serait compensé par un prélèvement sur les concours alloués aux collectivités locales.

**COMMISSION SPECIALE
CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI
RELATIF AUX DROITS D'AUTEUR
ET AUX DROITS DES ARTISTES-INTERPRETES,
DES PRODUCTEURS DE PHONOGRAMMES
ET DE VIDEOGRAMMES ET DES ENTREPRISES
DE COMMUNICATION AUDIOVISUELLE**

Mardi 20 novembre 1984. — *Présidence de M. Maurice Schumann, président.* — La commission spéciale a, tout d'abord, entendu **M. Jack Lang, ministre délégué à la culture.**

Le ministre a rappelé les conditions d'élaboration du projet de loi, primitivement inséré, en 1932, dans le texte sur la communication audiovisuelle, puis retiré car trop hâtivement rédigé. De très nombreux intérêts, souvent opposés, sont concernés. L'objectif du projet de loi est d'organiser une protection des droits des artistes et des créateurs français face aux techniques modernes de reproduction multiple, sans mettre en péril l'économie générale des secteurs de la création. Le ministre a insisté sur l'arbitrage subtil que le législateur aurait à rendre entre des intérêts contradictoires.

Un débat s'est alors engagé.

A MM. Jean-Pierre Fourcade, Charles Jolibois, rapporteur, Maurice Schumann, président, Jacques Carat, Jacques Habert et Edgar Faure qui l'interrogeaient sur la réglementation et le fonctionnement des sociétés de perception et de répartition des droits, le ministre a d'abord fait observer que les législations étrangères étaient beaucoup plus contraignantes que la nôtre à l'égard des sociétés d'auteurs. (Ex.: R. F. A., Autriche, Suisse...).

A propos de la procédure d'agrément de ces sociétés qui existe déjà aux Pays-Bas, le ministre a estimé qu'elle représente une garantie pour l'auteur, tout en préservant l'autonomie de gestion des sociétés, Il a d'ailleurs rappelé que, selon une jurisprudence du Conseil d'Etat, et dans la mesure où ces sociétés exercent un monopole de fait qui s'apparente à une mission

de service public, il est tout à fait légitime qu'elles soient assujetties à un minimum de règles et de contrôles. Les sociétés de perception en sont d'ailleurs elles-mêmes convaincues.

Quant à savoir si le projet de loi, une fois adopté, ne risquerait pas de favoriser la constitution par les sociétés d'auteurs de monopoles tentaculaires multimédia, éventuellement inféodés au ministre chargé de la culture, rien ne permet de l'affirmer ; bien au contraire, les procédures d'octroi et de retrait d'agrément, après avis d'une commission, qui pourrait être présidée par un magistrat si le Sénat le souhaitait, constituent des garanties suffisantes.

En outre, M. Jack Lang a précisé que la S.A.C.E.M. était soumise à la législation sur les positions dominantes ; or, ni la commission des ententes, ni la commission des communautés européennes n'ont considéré que la S.A.C.E.M. abusait d'une position dominante. La crainte de voir se constituer des monopoles semble donc injustifiée. Par ailleurs, la création de nouvelles sociétés de perception relève de la profession, et d'elle seule.

M. Jack Lang a, également, souligné la contradiction qu'il y aurait à refuser toute réglementation concernant les sociétés de perception, tout en sollicitant le ministre pour qu'il intervienne auprès de ces sociétés afin d'obtenir des réductions de droits ou pour contrôler l'usage des fonds perçus.

Le ministre délégué à la culture a, ensuite, répondu aux questions de MM. Charles Jolibois, rapporteur, et Jean-Pierre Fourcade, relatives aux conventions entre les artistes-interprètes, les producteurs et les diffuseurs.

En ce domaine, les législations étrangères sont souvent plus avancées que la nôtre. Le projet de loi ambitionne de donner de l'avance à notre pays sur quelques points. Jusqu'à présent, le droit positif avait été plutôt favorable aux diffuseurs. Aujourd'hui, il convient de protéger les artistes et les créateurs ; c'est à ce prix que la France préservera et développera une création vivante. Elle ne fera, en cela, qu'imiter la République fédérale d'Allemagne pour la radiodiffusion sonore.

Les relations entre les différentes parties devraient donc, à l'avenir, être réglées par des conventions inspirées d'accords-types. C'est notamment ainsi que devront être organisés le barème des rémunérations et les modalités de versement des droits par les futurs réseaux câblés aux sociétés de perception. Une certaine souplesse sera nécessaire pour tenir compte de l'importance et de l'audience des différents réseaux.

Ces accords types seraient rédigés par les organisations représentatives des différentes branches d'activités. En cas de défaut d'accord, une commission paritaire, présidée par un représentant de l'Etat, se substituerait aux parties défaillantes.

Quant à savoir si le texte donnait un pouvoir exorbitant au ministre chargé de la culture, M. Jack Lang a reconnu que le recours à la commission paritaire, de même que la procédure d'extension par arrêté ministériel, pouvaient présenter des inconvénients. Il s'est donc déclaré ouvert à toute proposition d'une procédure meilleure ; l'arbitrage par une personne indépendante serait peut-être à retenir.

Une discussion s'est, ensuite, engagée à propos de l'affectation de 25 p. 100 des sommes perçues au titre des rémunérations pour copie privée. La question a été posée, notamment par MM. Edgar Faure, Charles Jolibois, rapporteur, Maurice Schumann, président, et François Collet, de savoir si cette quotité pourrait être modifiée et comment elle serait affectée.

Le ministre a indiqué que ce prélèvement était accepté par l'ensemble des organisations professionnelles concernées. C'est ainsi qu'une « Fondation pour le développement musical » a spontanément été créée cet été en vue de l'utilisation d'une partie de ces fonds, qui doivent servir, notamment, à des actions de formation, à des activités de promotion à l'étranger, et à dispenser des aides à la création. Ce prélèvement ne saurait être assimilé à une imposition supplémentaire des auteurs et artistes puisqu'il proviendrait de la copie privée et constituerait, au contraire, une ressource nouvelle créée par le projet de loi. En outre, ces 25 p. 100 correspondent approximativement aux droits perçus pour la copie d'œuvres étrangères ou tombées dans le domaine public. Il est donc plus logique d'affecter ces sommes à l'ensemble de la profession pour la promotion de la création que de les répartir entre des artistes-interprètes totalement étrangers aux œuvres reproduites.

Néanmoins, M. Jack Lang a reconnu que l'affectation de ce prélèvement par l'assemblée générale de la société de perception se prononçant à la majorité des deux tiers n'était peut-être pas la meilleure procédure ; une minorité d'associés pourrait en effet opposer son veto à toute affectation. Une meilleure rédaction du texte serait à envisager.

Le ministre a également déclaré qu'il n'était pas opposé, bien au contraire, à l'augmentation de ce prélèvement.

En réponse à **M. Jean Colin**, le ministre a précisé que l'emploi d'agents assermentés par les sociétés de perception reprenait une disposition de la loi du 11 mars 1957.

M. Jack Lang a, ensuite, indiqué que les règles posées par le texte en faveur des artistes profitaient aussi aux diffuseurs, l'intérêt de ce projet étant de canaliser les différentes contradictions. Récemment, Radio France a dû admettre les droits des artistes à la suite de décisions de justice. Pour l'avenir, il serait important de faire l'économie de grèves comme celle qui a paralysé Hollywood durant plusieurs mois.

Enfin, à **M. Jacques Habert** qui l'interrogeait sur les relations entre les associations bénévoles, les communes et les sociétés de perception, le ministre a répondu qu'il ne lui paraissait pas opportun d'obliger les sociétés d'auteurs et d'artistes-interprètes à consentir des exonérations ou des réductions aux associations. Pourquoi, en effet, les auteurs et les artistes-interprètes seraient-ils les seuls à subventionner les manifestations des associations et des communes ? En outre, de telles dispositions faciliteraient les fraudes et les détournements.

Néanmoins, M. Jack Lang s'est déclaré tout à fait partisan de telles réductions, si elles étaient volontairement consenties par les sociétés.

La commission spéciale a, ensuite, entendu **MM. Claude Santelli** et **Jean-Loup Tournier**, respectivement **président** et **secrétaire général** de l'**union nationale des auteurs et artistes** (U. N. A. A.).

M. Claude Santelli a, tout d'abord, rappelé que l'U. N. A. A. qui regroupe l'ensemble des sociétés d'auteurs et d'artistes, a été créée l'année dernière en prévision de l'examen de l'actuel projet de loi.

Il a estimé qu'il était indispensable d'adapter la protection des auteurs, traditionnelle en France, aux nouveaux moyens de communication. Face à l'explosion de l'audiovisuel et bientôt à l'envahissement de notre pays par les programmes étrangers, il est nécessaire de renforcer les droits du créateur. A cet égard, le président de l'U. N. A. A. s'est déclaré entièrement favorable aux intentions du projet de loi tout en soulignant qu'il contenait certains points critiquables. En effet, l'article 12 du projet de loi relatif au contrat de production audiovisuelle étend la présomption de cession des droits des auteurs de films à toutes les œuvres audiovisuelles.

En contrepartie de cette présomption, la rémunération de l'auteur sera calculée sur le prix payé par le public. Cet équilibre fragile dans le climat actuel pourrait facilement être rompu. L'attitude de Canal Plus à l'égard de la S.A.C.D. (société des auteurs et compositeurs dramatiques) illustre ce danger. M. Claude Santelli a conclu en rappelant que l'œuvre ne devait, en aucun cas, devenir, sous la pression des producteurs, une simple marchandise leur appartenant totalement.

M. Jean-Loup Tournier a, ensuite, tenu à rappeler que la confédération internationale des sociétés d'auteurs et compositeurs (C. I. S. A. C.) dont il préside le bureau exécutif, s'était réunie récemment à Tokyo ; la C. I. S. A. C. y a voté une résolution exprimant sa satisfaction devant l'adoption du projet de loi français jugé novateur dans les domaines essentiels de copie privée, du câble et des satellites. Quant au projet de loi, il a souligné que la présomption de cession des droits d'auteur aux producteurs était devenue inutile aujourd'hui en raison de la puissance économique des sociétés de production qui ne produisent plus uniquement des films cinématographiques, mais toutes les œuvres audiovisuelles.

Il s'est inquiété que l'article 12 (art. 63-1 et 63-2) du projet de loi prévoit une extension de la présomption de cession des droits des auteurs de films aux producteurs de toutes les œuvres audiovisuelles en ne laissant aux auteurs qu'une possibilité de « clause contraire ». Il a déclaré que cette clause contraire ne devait en aucun cas devenir une clause de style. A cet égard, il a demandé au Sénat de défendre le contenu réel de cette « clause contraire » qui doit se traduire par l'apport des droits d'auteur à une société de gestion collective.

En effet, seule une défense collective de leurs droits permettra aux auteurs de mieux contrôler les différents modes d'exploitation de leurs œuvres tout en regroupant leurs intérêts.

M. Jean-Loup Tournier a cependant indiqué que l'article 33 de la loi du 11 mars 1957 prévoyant la nullité de la cession globale des œuvres futures, complété par le dernier alinéa de l'article 43 de cette même loi, s'opposait à l'apport des droits d'auteur à une société de gestion collective. Il a donc souhaité qu'un amendement supprime le dernier alinéa de l'article 43 de la loi de 1957.

Au cours de la discussion, MM. Claude Santelli et Jean-Loup Tournier ont précisé, en réponse à M. Maurice Schumann, président, M. Jacques Carat et M. Charles Jolibois, rapporteur, que

l'U. N. A. A. n'avait pas osé demander la suppression de la présomption de cession et que les auteurs ne devraient pas être obligés de s'affilier à une société de gestion collective de leurs droits, même s'il était souhaitable pour eux de garder une entière liberté vis-à-vis des producteurs. Ils ont, ensuite, tenu à souligner que les sociétés de production contrôlaient l'ensemble des œuvres audiovisuelles et que tous les auteurs devaient être traités de façon identique, même si les schémas de pensée hérités de l'exploitation du cinéma en salle subsistent encore.

Enfin, M. Jean-Loup Tournier a indiqué qu'en fait il n'avait pas abordé tous les amendements envisagés par l'U. N. A. A.

La commission spéciale a, en dernier lieu, entendu une **délé-
gation de la société des réalisateurs de films**, composée de **Mme Coline Serreau** et de **MM. Bertrand Van Effenterre, Laurent Heynemann**, assistés de **M. Henri Choukroun**.

Dans un exposé liminaire, M. Bertrand Van Effenterre a présenté les différentes dispositions du projet de loi intéressant les réalisateurs de films. Il a en outre proposé plusieurs modifications au texte.

La société des réalisateurs de films souhaite intervenir dans le débat actuel, d'abord pour faire reconnaître le droit moral des auteurs, ensuite pour essayer de dégager des mécanismes juridiques assurant aux réalisateurs une certaine sécurité économique.

L'une des lacunes du projet de loi se situe dans l'absence de dispositions concernant la protection de la « matrice », c'est-à-dire de l'original destiné au tirage des copies. Certes, l'article 3 qui réécrit l'article 16, alinéa 2, de la loi du 11 mars 1957, prévoit qu'il est interdit de modifier l'œuvre sans l'accord du ou des auteurs ; par ailleurs, l'article 63-1, introduit dans la loi de 1957 par l'article 12, mentionne l'existence d'un contrat qui doit prévoir les modalités de conservation de l'œuvre. Mais que se passe-t-il à l'expiration du contrat ? Le dépôt légal est insuffisant car on ne dépose qu'une copie et non une matrice. Dès lors, il serait nécessaire de modifier les textes organisant le dépôt légal. Le mieux serait de prévoir une clause qui fixerait le sort de la matrice à l'expiration du contrat ; par exemple, versement aux archives nationales. Le législateur pourrait rendre cette clause obligatoire ou, tout au moins, interdire la destruction des éléments de tirage.

Les représentants de la société des réalisateurs de films sont ensuite intervenus sur la nécessité d'introduire, dans le projet de loi, des dispositions relatives à « l'exploitation seconde » des films. Ces dispositions, inspirées du contrat d'auteurs en littérature, devraient donner aux réalisateurs de films les moyens juridiques d'obliger le producteur qui se refuserait, sans motif légitime et sérieux, à exploiter un film, ou à en poursuivre l'exploitation, soit à reprendre lui-même cette exploitation, soit à accepter une éventuelle exploitation par l'auteur.

Cette disposition figurait dans l'avant-projet de loi. Le syndicat des réalisateurs de films souhaiterait qu'elle y soit réinsérée.

Ont enfin été abordés les aspects économiques de la protection des droits des réalisateurs. Les représentants de la S.R.F. se sont déclarés satisfaits par les conditions de rémunération sur les locations et les ventes. En revanche, la question de la présomption de cession des droits d'exploitation des auteurs aux producteurs a longuement retenu l'attention des participants.

Pour la S.R.F., le projet de loi a déjà des effets pervers, comme le démontre le procès engagé par la S. A. C. D. contre Canal Plus. La rédaction actuelle de l'article 63-1, introduit dans la loi de 1957 par l'article 12 du projet, est rédigée de telle sorte que la cession des droits d'exploitation devient le droit commun, tandis que la réserve est l'exception. Pour cette raison, Canal Plus, après avoir payé le producteur, estime ne plus rien devoir aux auteurs, ceux-ci devant être rémunérés par le producteur. Or, selon la S.R.F., la somme versée aux auteurs par le producteur n'est juridiquement qu'un minimum garanti. Il appartient donc au diffuseur ou à l'exploitant de verser le complément de rémunération, proportionnel aux recettes, directement aux auteurs.

D'où l'idée, pour éviter tout litige, du prélèvement direct à la source, c'est-à-dire la prise en compte du prix payé par le public. Cependant, cette situation ne serait pas sans causer de graves problèmes d'organisation. C'est pourquoi la S.R.F. préfère que le projet de loi ne fixe aucune règle et que les conditions de rémunération ainsi que la cession des droits d'exploitation entrent dans un cadre contractuel. L'article 63-1 devrait être modifié dans ce sens.

Les représentants de la S.R.F. estiment que l'abandon de l'idée du prélèvement à la source faciliterait une négociation en vue de la création d'une caisse de garantie pour le cas où le

producteur du film serait en règlement judiciaire ou en liquidation des biens. En effet, jusqu'à présent, lorsque le producteur est en « faillite », l'auteur, même si le film est exploité en salle, ne touche plus rien.

En revanche, à propos de l'article 12 *bis*, relatif aux œuvres de commandes utilisées pour la publicité, la société des réalisateurs de films estime justifié que le contrat avec le producteur emporte cession des droits d'exploitation à partir du moment où il existe déjà en contrepartie une rémunération proportionnelle. Cette disposition, favorable aux producteurs, s'explique par le caractère propre des œuvres de commande.

**DELEGATION DU SENAT
POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES**

Mercredi 21 novembre 1984. — *Présidence de M. Jacques Genton, président.* — La délégation a entendu M. Guy Cabanel lui présenter son rapport sur la crise de la construction navale européenne. Le rapporteur a fait savoir qu'il ne s'agissait pas seulement d'examiner la proposition de la commission tendant à proroger de deux ans la cinquième directive relative aux aides à la construction navale, mais d'envisager la crise de ce secteur également dans ses aspects économiques et sociaux. Il a indiqué que c'est parce qu'il ne lui avait pas paru possible de méconnaître cet aspect humain de la crise qu'il avait tenu à entendre ou à recueillir les observations tant des membres du Sénat, dont la région ou le département se trouve particulièrement touché, que des représentants qualifiés des organisations professionnelles ou syndicales concernées. A l'issue de ses investigations, M. Guy Cabanel s'est déclaré en mesure de faire un double constat : la construction navale mondiale, par suite du ralentissement du trafic maritime international comme de la concurrence des pays du Sud-Est asiatique, est en crise ; c'est même l'Europe qui en paye le prix, au point que c'est l'existence même de la construction navale communautaire qui est menacée ; pour des raisons structurelles et malgré la qualité d'ensemble de son outil de production, la France est plus durement touchée que les autres pays européens : la situation des deux grands groupes y est à ce point critique qu'il est difficilement concevable que se prolonge longtemps encore une politique gouvernementale qui s'épuise à colmater les brèches financières — 6 milliards de francs de crédits de paiements sont inscrits au budget 1984 — et à désamorcer les conflits sociaux sans déboucher sur des solutions véritablement industrielles. Ensuite, M. Guy Cabanel a passé en revue les possibilités d'actions au niveau communautaire, en indiquant qu'un contrôle des aides plus strict par la commission resterait inopérant si celle-ci ne s'efforçait d'utiliser tous les moyens que lui procure sa puissance commerciale et financière pour lutter contre la crise. Il a aussi estimé, d'une part, que la Communauté pouvait, par des interventions accrues des fonds structurels, favoriser les reconversions indispensables tant sur le plan social qu'économique, d'autre part, que pouvaient être envisagées une série d'actions

au niveau international : coopération avec les pays du Sud-Est asiatique, en vue d'une régulation des marchés et des capacités de production, facilités de crédits engageant les armateurs à accroître leurs commandes de navires communautaires, incitations à la construction-démolition, renforcement du contrôle des règles de sécurité afin d'éliminer les navires « sous-normes ».

A l'issue de cet exposé, M. Robert Pontillon est intervenu pour affirmer que le recours au protectionnisme ne constitue pas une solution, et M. Bernard Barbier pour souligner qu'il n'appartenait pas à la délégation d'être une force de proposition en ce qui concerne la politique française.

Enfin, la délégation a **adopté le projet de conclusions présenté par le rapporteur**, après que celui-ci eut exprimé son scepticisme sur la possibilité de sortir rapidement ce secteur de la crise.

La délégation a, par ailleurs, nommé **M. Bernard Barbier, rapporteur** pour « l'accord intervenu au conseil européen de Fontainebleau et l'avenir des finances communautaires ».