

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages.
Affaires culturelles	485
Affaires économiques et Plan	493
Affaires étrangères, défense et forces armées	495
Affaires sociales	503
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la nation	511
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale	515
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant modification de l'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982 et la loi n° 84-575 du 9 juillet 1984 et relatif à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité	523
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux et des parents dans la gestion des biens des enfants mineurs	527
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la dotation globale d'équipement	529

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 26 novembre 1985. - *Présidence de M. James Marson, secrétaire.* - La commission a poursuivi ses auditions sur le projet de loi n° 86 (1985-1986), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle.

La commission a tout d'abord entendu M. Jérôme Seydoux président du groupe Chargeurs S.A.

En réponse aux questions de M. Charles Pasqua, rapporteur M. Seydoux a confirmé qu'avaient été signés une convention de concession de service public, un cahier des charges et une convention entre le concessionnaire et T.D.F., qui assurera la diffusion : le coût de cette diffusion devrait être, en francs actuels, de 130 à 140 millions de francs par an pour une couverture qui devrait atteindre 28 millions de téléspectateurs à la fin de 1986. Le coût additionnel de la diffusion par satellite serait de l'ordre de 55 millions de francs par an (en francs 1985). Il a précisé que le dossier de candidature avait été déposé au début d'octobre dernier et négocié avec le secrétaire d'Etat chargé des techniques de la communication.

Interrogé sur la teneur des clauses protégeant le concessionnaire, M. Jérôme Seydoux a indiqué qu'elles prévoyaient principalement une possibilité d'indemnisation fixée selon les règles du droit public en cas de « modification importante du paysage audiovisuel français ».

Sur la répartition du capital de la nouvelle société de télévision, M. Jérôme Seydoux a rappelé que 40 p. 100 du capital serait détenu par des associés européens non français et 60 p. 100 par une société dont tous les actionnaires devraient être français. Parmi les actionnaires de la société devraient figurer, outre la société Chargeurs S.A., des entreprises variées parmi lesquelles M. Seydoux souhaite en particulier voir figurer des entreprises de presse et de cinéma. Il a, en outre, précisé que le groupe Schlumberger n'était pas au nombre des actionnaires.

Répondant ensuite à MM. Jacques Carat, Guy Allouche et Hubert Martin qui l'interrogeaient sur les supports de la future chaîne et du cinéma, sur les clauses du cahier des charges relatives à la diffusion de films et à celle d'écrans publicitaires, M. Jérôme Seydoux a apporté les précisions suivantes :

- la nouvelle chaîne sera soumise aux mêmes règles, en matière de grille de programmation, que les chaînes du service public ; elle pourra cependant diffuser des films le dimanche matin ;

- à propos du « quota » transitoire de 25 p. 100 de films français, M. Jérôme Seydoux a contesté la possibilité, pour une nouvelle chaîne de télévision, d'avoir dans l'immédiat la possibilité d'acquérir à des prix normaux un grand nombre de films français récents, de qualité et qui n'aient pas déjà été cédés aux quatre chaînes existantes. Le stock existant de films français ne comprend pas en effet que des films « montrables ». M. Jérôme Seydoux a par ailleurs affirmé qu'en dépit du « front du refus » opposé par la profession cinématographique, des films français lui avaient déjà été proposés. Il a enfin fait état de son accord sur la nécessité d'une réglementation protégeant l'industrie cinématographique ;

- sur la diffusion d'écrans publicitaires pendant les films, M. Jérôme Seydoux a fait valoir que la « coupure » des films et des émissions constituerait un handicap concurrentiel vis-à-vis des autres chaînes et qu'il serait donc de l'intérêt de la nouvelle chaîne de la limiter autant que possible. Il reste qu'une télévision commerciale n'a pas d'autres ressources que publicitaires et que le passage d'écrans publicitaires uniquement en dehors des émissions ou films n'assurerait pas de recettes suffisantes pour faire une télévision de qualité.

Aux questions de M. Adrien Gouteyron sur le contenu des programmes de la nouvelle chaîne, sur leur « dimension culturelle » et sur l'inclusion d'émissions d'informations, M. Jérôme Seydoux a répondu que :

- le volume de production originale imposé à la chaîne (250 heures par an la troisième année) devrait rapidement être atteint et même dépassé avant l'échéance fixée. A cet égard, la nouvelle société sera en mesure de promouvoir des productions européennes - et non seulement franco-italiennes - pouvant rivaliser avec les productions américaines, qui détiennent actuellement 90 p. 100 du marché occidental ;

- son ambition était de promouvoir une télévision de qualité, qualité à laquelle est habitué le téléspectateur français ;

- la nouvelle chaîne entend faire des émissions d'information. Mais elle attendra pour ce faire d'être en mesure de proposer des informations de qualité.

Présidence de M. Adrien Gouteyron, vice-président. - La commission a ensuite entendu M. Antoine de Clermont-Tonnerre, président du groupement intersyndical de la communication audiovisuelle (G.I.C.), accompagné d'une délégation composée de M. Jean-Louis Guillaud, directeur général de Télé-Hachette, M. Pascal Rogard,

secrétaire général de la fédération de la production cinématographique française, et M. Clément Pillerault, vice-président du G.I.C. pour le secteur Presse.

M. Antoine de Clermont-Tonnerre a fait part de la vive inquiétude des membres du G.I.C. face à l'apparition d'une cinquième chaîne de télévision qui risque de déstabiliser les secteurs de la presse, du cinéma et de l'affichage. Il s'est étonné du brusque revirement de la position du Gouvernement qui a, encore tout récemment, soutenu la production cinématographique et veillé au respect de l'équilibre entre les différents médias.

Il a déploré que la France choisisse de s'inspirer du modèle italien plutôt que du modèle britannique en matière de télévision privée.

Le président du G.I.C. a alors énuméré les trois principaux sujets d'inquiétude de son organisation : le faible quota de films français retenu (25 p. 100), inférieur de moitié à celui imposé aux autres chaînes de télévision, alors que la production française peut largement fournir les films nécessaires ; le caractère illusoire du quota d'émissions françaises car il ne s'agit pas d'émissions de créations originales, donc n'importe quel programme en studio sera pris en compte ; l'absence de règles relatives à la publicité alors qu'il aurait été souhaitable de fixer le nombre d'écrans publicitaires dans les programmes et d'assurer une concertation avec les agences de publicité et les autres supports publicitaires.

En conclusion, M. Antoine de Clermont-Tonnerre a rappelé que le G.I.C. n'est pas hostile au principe d'une cinquième chaîne mais qu'il déplore les conditions dans lesquelles le concessionnaire a été choisi et l'oubli des critères figurant dans le rapport Bredin.

M. Clément Pillerault a noté que la presse italienne a perdu 15 p. 100 de sa surface publicitaire avec l'arrivée des télévisions privées. D'après lui, la presse française est plus vulnérable. Une baisse de 10 p. 100 serait déjà très dangereuse.

En réponse à MM. Albert Vecten et Hubert Martin, M. Antoine de Clermont-Tonnerre a indiqué que la profession a l'impression que le Gouvernement l'a trahie pour des raisons politiques et non pas pour des raisons d'ordre professionnel.

M. Pascal Rogard a contesté l'information donnée par le Président de la République lors de sa dernière conférence de presse ; il a affirmé que, contrairement à ce qui a été dit, le cinéma français, deuxième producteur mondial, dispose d'un stock considérable de films. D'après lui, le seuil de 25 p. 100 de films français imposé à M. Berlusconi est destiné à permettre à celui-ci d'écouler en France, puis en Europe, un stock de productions américaines, ce qui ne correspond pas forcément aux goûts du public.

M. Pascal Rogard a communiqué des statistiques sur les films ayant rencontré récemment les plus grand succès (plus de 500 000 entrées à Paris) : sur dix films, il y a un film américain, sept films français, un film anglais et un film australien. La cinquième chaîne risque donc d'être la tête de pont du cinéma américain en Europe.

En réponse à M. Jacques Carat, M. Pascal Rogard a souligné qu'il était faux de prétendre que les films français les meilleurs et les plus récents n'étaient pas disponibles. En effet, l'Audimat 1984 indique que les taux d'audience les plus élevés sont atteints par des films anciens et pour la plupart français. Des films datant d'une vingtaine d'années dépassent les 50 p. 100 d'audience, soit près de 20 millions de spectateurs.

Il a précisé que les producteurs ne vendent les droits des films que pour une seule diffusion et que, en outre, les trois chaînes publiques achètent peu, voire pas du tout, de films dans la période actuelle.

M. Pascal Rogard a déploré que le ministre de la culture n'ait pas été tenu au courant des dispositions du cahier des charges de la cinquième chaîne, relatives au cinéma. Il a rappelé à titre de comparaison que Télé-Monte-Carlo est tenu de respecter les obligations de quota et de délai imposées aux chaînes publiques.

M. Jean-Louis Guillaud, représentant les producteurs de télévision du secteur privé, a regretté vivement que le cahier des charges de la cinquième chaîne ne comporte aucune disposition en faveur de la production de fiction télévisuelle. Il a indiqué que les producteurs privés se sont illustrés par des productions comme *Au plaisir de Dieu*, *Châteauvallon*, *Colette* et que leur secteur représente les trois quarts des exportations de droits de diffusion. Il a dénoncé le système de M. Berlusconi dans la mesure où celui-ci peut très bien fonctionner sans les producteurs de télévision du secteur privé français qui risque donc de se trouver frappé de plein fouet.

A propos de l'interruption des films par la publicité, M. Antoine de Clermont-Tonnerre a rappelé qu'en France le public n'est pas habitué à de telles pratiques, sauf dans les zones frontalières où la C.L.T. reste d'ailleurs assez mesurée dans les coupures - deux par film - alors que M. Berlusconi en pratique 15 ou 20. La dénatura-tion des œuvres s'accompagne alors d'un inconfort du téléspectateur. Le G.I.C. a critiqué ce type de pratique qui existe aux Etats-Unis où, d'ailleurs, les téléspectateurs se tournent de plus en plus vers le câble, souvent pour éviter les interruptions publicitaires. La France évolue en sens inverse avec cinquante ans de retard.

La commission a enfin entendu une délégation du syndicat national des techniciens de la production cinématographique, conduite par MM. Stéphane Pozdrec et Henri Clairon. Rappelant que leur syndicat regroupait toutes les catégories de personnels du

secteur de la production cinématographique et télévisuelle non publique, MM. Stéphane Pozderec et Henri Clairon ont affirmé qu'ils n'avaient pas d'oppositions de principe à la création d'une chaîne de télévision privée. Mais l'industrie cinématographique ne peut survivre que si ses rapports avec la télévision permettent une cohabitation concurrentielle des deux médias. Les règles relatives au délai entre la sortie des films en salle et leur passage à la télévision, à la grille de programmation des films, aux quotas de diffusion de films français sont essentielles au maintien de la production cinématographique française, qui a prouvé son dynamisme mais ne peut affronter une concurrence sauvage. Les clauses imposées aux chaînes de service public constituent à cet égard un minimum. Du reste, elles bénéficient aussi indirectement à la télévision, en raison de l'interdépendance des media et des différents modes de diffusion des films cinématographiques. Quant à la coupure des films par des écrans publicitaires, MM. Stéphane Pozderec et Henri Clairon ont estimé qu'elle aboutirait paradoxalement à faire du film un support pour la diffusion de messages publicitaires et porterait atteinte au droit moral des auteurs d'œuvres cinématographiques.

Répondant à M. Jacques Carat, qui s'interrogeait sur les conséquences de la diffusion éventuelle par la future chaîne privée de films le dimanche matin, M. Henri Clairon a estimé que les téléspectateurs qui auront vu un film chez eux le matin pourraient être dissuadés d'aller en voir ensuite un autre en salle. De plus, cette dérogation aux règles imposées au service public, comme d'ailleurs les conditions dans lesquelles a été négociée la concession accordée à MM. Silvio Berlusconi, posent des problèmes de principe que le législateur devrait trancher.

Mercredi 27 novembre 1985. - *Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président.* - *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée,* la commission a entendu M. François Schoeller, président de l'Établissement public de diffusion (T.D.F.), sur le **projet de loi n° 86 (1985-1986), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle.**

En guise d'introduction, M. François Schoeller a estimé que les dispositions du projet de loi étaient des dispositions « prudentes » : l'expérience aidant, notamment pour les radios privées, des précautions sont prises pour permettre à T.D.F. d'assurer, dans tous les cas, les diffusions qui lui sont demandées.

Puis, répondant aux questions des commissaires et tout particulièrement du rapporteur, M. Charles Pasqua, le président de T.D.F. a apporté les précisions suivantes :

- les négociations entre T.D.F. et la société d'exploitation de la tour Eiffel pour l'installation d'équipements permettant la diffusion des télévisions hertziennes privées ont commencé en janvier 1985. Des discussions ont eu lieu, parallèlement, entre T.D.F. et M. Maurice Ulrich, directeur général de l'information et de la communication de la ville de Paris. Par un courrier daté du 14 novembre dernier, M. Ulrich a indiqué au président de T.D.F. que la ville de Paris souhaitait voir réserver le canal 33 pour une télévision locale et régionale parisienne.

Les discussions en étaient là, lorsque le Gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale l'amendement permettant à T.D.F. d'installer sur les toits et terrasses des propriétés publiques et privées les équipements nécessaires notamment à la diffusion des télévisions hertziennes privées.

- T.D.F. n'a pas participé à la rédaction de cet amendement ;
- T.D.F. rencontre des difficultés pour installer ses équipements. Ainsi, de longues négociations viennent d'avoir lieu avec l'U.A.P. en vue de l'installation par T.D.F., sur la tour de la compagnie à la Défense, d'émetteurs destinés à certaines radios privées parisiennes ;
- dans les négociations menées avec la mairie de Paris, il est clairement apparu que celle-ci facturerait l'installation de l'émetteur à la tour Eiffel en fonction de la qualité du concessionnaire retenu ;
- il est possible de diffuser du haut de la tour Eiffel trois programmes supplémentaires ;
- à la différence de la télévision hertzienne, la diffusion par satellite ne requiert pas d'équipements situés sur des points hauts ;
- la convention de diffusion entre T.D.F. et la cinquième chaîne n'est pas encore signée. Les négociations se poursuivent. Le réseau futur de la chaîne a été divisé en trois parties : une première partie d'ores et déjà définie (la diffusion pourra y être tout de suite effective), une seconde partie dont l'étude devrait être terminée fin décembre (la diffusion pourrait y être possible d'ici 12 à 18 mois) et une troisième partie qui fera l'objet d'études ultérieures.

La transmission de la régie vers les émetteurs passera par le satellite Télécom 1.

- selon la qualité d'image attendue, la population desservie par la cinquième chaîne sera de 19 à 22 millions d'habitants ;
- les investissements de T.D.F. pour la transmission et la diffusion des télévisions locales privées et des réseaux multivilles atteignent 435 millions de francs.

M. François Schoeller a enfin été interrogé par M. Charles Pasqua sur le coût de location des équipements que T.D.F. facturerait à la cinquième chaîne pour sa diffusion. La commission n'est pas parvenue à obtenir du président de T.D.F. confirmation des chiffres qui lui avaient été communiqués la veille par M. Jérôme Seydoux.

La commission a ensuite désigné **M. Paul Séramy**, rapporteur, pour le **projet de loi n° 87 (1985-1986)**, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la composition et aux attributions des **conseils de l'éducation nationale siégeant en formation contentieuse et disciplinaire** et modifiant les lois n° 46-1084 du 18 mai 1946 et n° 64-1325 du 26 décembre 1964 relatives au **Conseil supérieur de l'éducation nationale** et pour la proposition de loi n° 62 (1985-1986) de **MM. Paul Séramy, Adrien Gouteyron, Michel Durafour et Michel Miroudot** sur l'enseignement supérieur.

La commission a, ensuite, décidé de demander que le **projet de loi n° 107 (1985-1986)**, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant **dispositions diverses relatives aux collectivités locales** lui soit renvoyé pour avis. Elle a alors désigné **M. Paul Séramy**, comme **rapporteur pour avis**.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a examiné le **rapport de M. Charles Pasqua** relatif au **projet de loi n° 86 (1985-1986)**, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, **modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982** et portant **dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle**.

Après avoir rappelé la position adoptée par le Sénat en première lecture et évoqué les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, **M. Charles Pasqua** a invité la commission à rétablir le texte initialement voté par la Haute Assemblée.

Il a attiré l'attention des commissaires sur l'amendement, déposé par le Gouvernement, en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, à l'article 2, qui vise à permettre à l'établissement public de diffusion d'installer et d'exploiter sur les toits et terrasses de tous bâtiments publics et privés les moyens de diffusion par voie hertzienne. Le rapporteur a souligné que le droit français n'autorisait l'établissement de servitudes administratives qu'à certaines conditions bien précises. Il a en conséquence proposé d'amender le texte du II de l'article 2 pour :

- réserver le bénéfice de cette servitude administrative à la diffusion des seuls programmes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision ;

- préciser que cette servitude ne pourra être établie que pour la réalisation et l'exploitation d'installations déclarées d'utilité publique, dans des conditions conciliant les intérêts du service et les droits des particuliers et sous réserve d'une indemnisation convenable des préjudices de toute nature qui pourront résulter de leur existence.

La commission a adopté le rapport de **M. Charles Pasqua**, ainsi que les amendements qui lui étaient proposés.

M. Léon Eeckhoutte a alors fait part du renvoi à la commission d'une proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête chargée d'examiner les conditions de création d'une cinquième chaîne de télévision.

Jeudi 28 novembre 1985. - *Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président.* - *Au cours d'une première séance*, la commission a examiné les **amendements relatifs au projet de loi n° 86 (1985-1986)**, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, **modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle.**

La commission a donné un avis *favorable* aux amendements n°s 1 rectifié, 2 et 41.

Elle a donné un avis *défavorable* à l'amendement n° 3.

Elle a estimé que l'amendement n° 38 était satisfait.

Au cours d'une deuxième séance, la commission a désigné **M. Charles Pasqua** comme **rapporteur de la proposition de résolution (n° 111)** tendant à créer une **commission d'enquête** chargée d'examiner les conditions de création d'une cinquième chaîne de télévision.

Elle a ensuite donné son accord à la demande de discussion immédiate de cette proposition de résolution.

Au cours d'une troisième séance, **M. Charles Pasqua** a proposé à la commission de donner un avis favorable à la proposition de résolution n° 111 qu'il a proposé de rédiger comme suit :

« *Proposition de résolution* tendant à créer une commission d'enquête chargée d'examiner les conditions de la conclusion par l'Etat de concessions de service public et de l'attribution de canaux de satellite dans le domaine de la communication audiovisuelle. »

Article 1^{er}

En application de l'article 11 du règlement du Sénat et de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est créé une commission d'enquête chargée d'examiner les conditions :

- de la conclusion par l'Etat de contrats de concession de service public en application de l'article 79 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 ;
- de l'élaboration des cahiers des charges relatifs à ces concessions ;
- de l'attribution des canaux du satellite de diffusion directe T.D.F 1.

Cette commission d'enquête est également chargée de comparer ces cahiers des charges avec ceux des sociétés nationales de programme chargés de la conception et de la programmation d'émissions du service public national de la télévision.

Article 2

Cette commission est composée de vingt et un membres.

La commission a **adopté**, à l'unanimité, la **proposition de résolution** dans cette rédaction.

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 27 novembre 1985. - *Présidence de M. Michel Chauty, président.* - La commission a tout d'abord désigné les commissaires chargés d'intervenir, en son nom, dans le cadre de la discussion générale du projet de loi de finances pour 1986 n° 95 (1985-1986), adopté par l'Assemblée nationale, dans les discussions sectorielles relatives à la politique dans le domaine des départements et territoires d'outre-mer, à la politique en matière d'industrie et à la politique en matière de logement, d'urbanisme et de transports.

M. Michel Chauty ayant fait observer que le temps de parole accordé à chacune des commissions saisies pour avis, dans chaque discussion sectorielle, était limitée à quinze minutes, MM. Marcel Lucotte, René Martin, Georges Berchet, Robert Laccournet, Marcel Daunay, René Régnauld et Jean Colin ont pris part à la discussion qui s'en est suivie.

Après avoir enregistré le retrait de la discussion générale de M. Georges Berchet, rapporteur pour avis du budget des transports terrestres, et de l'ensemble des intervenants socialistes et communistes, la commission a mandaté, pour parler en son nom, les commissaires suivants :

- M. Pierre Lacour dans la discussion sectorielle relative à la politique menée dans le domaine des départements et territoires d'outre-mer ;

- MM. Marcel Lucotte, Marcel Daunay et Francisque Collomb dans la discussion sectorielle relative à la politique suivie en matière d'industrie ;

- MM. Jacques Braconnier et Bernard Legrand dans la discussion sectorielle relative à la politique définie dans les secteurs du logement, de l'urbanisme et des transports.

La commission a ensuite désigné M. Josselin de Rohan comme rapporteur du projet de loi n° 2947 (A.N.) relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

Elle a enfin procédé à la désignation, à titre officieux, de M. Michel Sordel, en tant que rapporteur du projet de loi n° 3008 (A.N.) relatif à l'aménagement foncier agricole.

AFFAIRES ETRANGERES, DEFENSE ET FORCES ARMEES

Mercredi 27 novembre 1985. - *Présidence de M. Jean Lecanuet, président.* - La commission a d'abord procédé à la désignation à titre officieux de rapporteurs :

M. Jean-Pierre Bayle pour le projet de loi n° 2729 (A.N.), autorisant l'approbation de l'avenant à l'entente entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Québec en matière de sécurité sociale du 12 février 1979, et pour le projet de loi n° 2730 (A.N.), autorisant l'approbation d'une convention de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte-d'Ivoire (ensemble deux protocoles) ;

M. Charles Bosson pour le projet de loi n° 2790 (A.N.), autorisant la ratification du protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

M. Paul Robert pour le projet de loi n° 2856 (A.N.), relatif à la répartition de l'indemnité versée par la République populaire du Bénin en application de l'accord du 7 janvier 1984 ;

M. Michel Alloncle pour le projet de loi n° 2948 (A.N.), autorisant l'approbation d'un accord constitutif de la Société interaméricaine d'investissements (ensemble une annexe) ;

M. Jacques Ménard pour le projet de loi n° 2949 (A.N.), autorisant l'approbation d'un accord de coopération en matière économique et financière entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise ;

M. Pierre Matraja pour le projet de loi n° 2996 (A.N.), autorisant l'approbation du code européen de sécurité sociale fait à Strasbourg le 16 avril 1964 ;

M. Michel Crucis pour le projet de loi n° 3016 (A.N.), autorisant l'approbation d'un accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses (ensemble une annexe) ;

M. Jacques Genton pour le projet de loi n° 3044 (A.N.), autorisant l'approbation de l'accord intervenu au sein du Conseil des communautés européennes les 23 et 24 avril 1985 entre les représentants des Gouvernements des Etats membres relatif au versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1985, et pour le projet de loi n° 3045 (A.N.), autorisant l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des communautés ;

M. Charles Bosson pour le **projet de loi n° 3100 (A.N.)**, autorisant la ratification de la **convention européenne d'extradition**.

Le président a ensuite invité les commissaires à délibérer sur l'envoi d'une **mission d'information** pendant la prochaine intersession.

Au cours de l'échange de vues qui s'est établi et auquel ont pris part notamment **MM. Paul Robert, Charles Bosson, Jean Mercier** et le président, **M. Robert Pontillon** a suggéré l'envoi d'une mission en Espagne et au Portugal. Le principe de cette mission a été adopté.

La commission a ensuite entendu le rapport de **M. Charles Bosson** sur le **projet de loi n° 103 (1985-1986)**, adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, autorisant la **ratification du protocole n° 6** à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant **l'abolition de la peine de mort**.

Le rapporteur, après avoir rappelé l'état de la procédure et l'adoption du texte en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, a estimé que le problème posé demeurerait dans tous ses éléments. Il a particulièrement souligné l'absence maintenue de tout dépôt du projet de réforme du code pénal incluant une révision de l'échelle des peines ; aucun projet n'a même encore été soumis à l'examen du Conseil d'Etat. **M. Charles Bosson** a, dès lors, demandé à la commission de maintenir les conclusions qui avaient été les siennes en première lecture.

La commission a, dans sa majorité, suivi les conclusions de son rapporteur et adopté une motion tendant à opposer la question préalable à l'examen du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, autorisant la ratification du protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort.

Dans la perspective d'une éventuelle **commission mixte paritaire** chargée d'examiner ce projet de loi, la commission a désigné **MM. Jean Lecanuet, Charles Bosson, Michel Alloncle, Jean-Pierre Bayle, Serge Boucheny, Michel Crucis** et **Paul Robert**, comme candidats titulaires, et **MM. Michel d'Aillières, Pierre Matraja, Jacques Chaumont, Mme Rolande Perlican, MM. Jacques Genton, Jean Mercier** et **Roger Poudonson**, comme candidats suppléants.

M. Albert Voilquin a ensuite présenté son **projet d'avis** sur la **section Air du budget de la défense pour 1986**.

Il a fait remarquer que les crédits de paiement, depuis deux ans, n'ont pas réalisé les prévisions de la loi de programmation et que les autorisations de programme ont accusé une stagnation inquiétante.

En ce qui concerne le titre III, il a constaté que, dès la fin de 1985, l'armée de l'air aura opéré 77 p. 100 de la déflation des effectifs prévue par la programmation, au prix d'ailleurs de la fermeture ou de la mise en sommeil de quatre bases aériennes.

Pour ce qui est de l'activité aérienne, la fourniture en carburants a pu être augmentée de 5 p. 100 en quantité et devrait permettre d'atteindre les 400 000 heures de vol par an. Le pouvoir d'achat, pour l'entretien programmé, accusera une baisse sensible.

En matière de fonctionnement, a indiqué M. Albert Voilquin, il semble que soit atteinte, après les difficultés des années précédentes, une certaine amélioration.

Analysant les crédits du titre V, le rapporteur pour avis a fait ressortir que les crédits de paiement sont loin d'être à la hauteur prévue par la programmation et que les carences en autorisations de programme sont encore plus sensibles : le programme de l'avion de combat futur accusera un retard d'environ trois ans et celui de l'avion de transport ne permet pas d'envisager un successeur du Transall avant l'horizon 2000. Les fabrications stagnent, et seul le programme du Mirage 2 000 N sera suivi, dans la mesure où dans les budgets ultérieurs les crédits de paiement nécessaires seront abondés.

M. Albert Voilquin a rappelé que les retards accumulés ne pourront qu'amener à une diminution de la flotte de combat et contraindre au maintien en service de matériels hors d'âge.

Il a enfin constaté que le « durcissement » des bases, entrepris depuis les années 70, est en fait stoppé.

Il a conclu sur l'impossibilité de présenter un avis favorable aux crédits de la section Air.

Cet exposé a été suivi par un échange de vues entre MM. Michel d'Aillières, Jacques Ménard, Maurice Faure, Roger Poudonson, Max Lejeune, le président et le rapporteur pour avis.

La commission, consultée sur l'ensemble des sections du budget de la défense, a émis un avis défavorable à leur approbation.

Le président a ensuite donné lecture des conclusions de la conférence des présidents relatives aux temps de parole en séance publique pour la discussion des différentes politiques.

A la suite d'un débat auquel ont pris part notamment le président, MM. Jean Mercier, Roger Poudonson et Jacques Genton, la commission a décidé de laisser la parole en priorité à ses différents rapporteurs.

Jeudi 28 novembre 1985. - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. - La commission a entendu M. Roland Dumas, ministre des relations extérieures, et Mme Catherine Lalumière, secrétaire d'Etat auprès du ministre des relations extérieures, chargé des affaires européennes, sur les conditions de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux communautés européennes.

Le ministre des relations extérieures a d'abord marqué l'importance politique de l'élargissement des communautés. Il a souligné l'attachement à l'idéal démocratique et aux idéaux de paix et de liberté sur lequel est fondée la communauté européenne. Les adhésions de l'Espagne et du Portugal constituent ainsi une obligation morale pour les Etats membres de la Communauté actuelle et une décision d'une importance politique majeure pour l'Espagne et le Portugal ; le Parlement espagnol a reconnu cette importance en ratifiant à l'unanimité le traité d'adhésion. Les nouvelles adhésions signifient en outre pour l'Europe élargie, forte de 320 millions d'habitants, le renforcement de sa place de première puissance commerciale au monde.

Les négociations d'adhésion - qui ont duré plus de sept années - ont été, a rappelé le ministre, longues et minutieuses. Elles ont été précédées de mesures préparatoires auxquelles la France était tout particulièrement attachée : réforme des règlements communautaires relatifs aux produits méditerranéens, naissance de l'« Europe bleue » en matière de pêche. Il faut y ajouter le règlement - pour la période actuelle - des contentieux communautaires qui ont été résolus, principalement lors du Conseil européen de Fontainebleau. Il s'agissait notamment des problèmes d'excédents agricoles, des montants compensatoires qui ont été supprimés et du problème de la contribution britannique. Ainsi a-t-il été possible d'avancer, sur des bases solides, sur la voie de l'élargissement.

Un rééquilibrage a été recherché - a indiqué le ministre - dans le domaine des échanges industriels jusqu'alors excessivement défavorable à la Communauté du fait principalement de l'accord commercial conclu en 1970 avec l'Espagne. Des dispositions ont été prises pour organiser les transitions nécessaires et permettre une mise en œuvre harmonieuse des actes d'adhésion, notamment dans le domaine agricole, où la période de transition est très longue (dix ans). Le principe général, a souligné le ministre, est que l'acquis communautaire s'applique de plein droit aux nouveaux membres, sauf dispositions expresses.

Le ministre a ensuite décrit les mesures d'accompagnement adoptées. Les « programmes intégrés méditerranéens » (P.I.M.) constituent à la fois des mesures défensives, permettant l'adaptation des régions et des secteurs concernés, et des dispositions offensives en vue de l'accès à des marchés nouveaux.

Le ministre a ensuite évoqué l'effort fait en faveur des pays tiers méditerranéens. La France a œuvré avec vigueur pour garantir à ces pays le maintien du volume et de leurs courants d'échanges avec la Communauté. Un accord est finalement intervenu au sein de la Communauté pour donner mandat à la commission de négocier avec les pays méditerranéens en vue de garantir les courants

d'échanges actuels et d'aboutir à un abaissement des tarifs douaniers avec ces pays selon un rythme identique à celui convenu avec l'Espagne et le Portugal.

Mme le secrétaire d'Etat auprès du ministre des relations extérieures, chargé des affaires européennes, a ensuite décrit les deux projets de loi de nature financière simultanément présentés au Parlement.

S'agissant de l'accord intergouvernemental relatif au versement par les Etats membres à la Communauté d'avances non remboursables - à hauteur de 1 982 millions d'ECU - au titre de 1985, Mme Catherine Lalumière a convenu qu'il ne s'agissait que d'un palliatif et d'une solution provisoire avant la mise en œuvre de la décision sur les ressources propres. C'est toutefois l'intérêt évident de la France, et singulièrement de son agriculture, que cet accord puisse être rapidement mis en œuvre.

Plus importante est, a estimé le secrétaire d'Etat, la décision du 7 mai 1985 relative aux ressources propres de la Communauté. La France avait souhaité, pour mettre durablement la Communauté à l'abri de nouvelles difficultés financières, un relèvement plus sensible du plafond de ressources de T.V.A., dont le taux maximum a été porté à 1,4 p. 100 au 1^{er} janvier 1986 puis, si tous les Etats en sont d'accord, à 1,6 p. 100 au 1^{er} janvier 1988.

Le même accord a pour objet la fixation de la compensation budgétaire consentie au Royaume-Uni. Mme Catherine Lalumière a estimé que la réponse qui avait été apportée à ce problème en 1980 n'était pas satisfaisante.

La nouvelle décision, fondée sur les principes convenus lors du Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984, marque des progrès sensibles : elle évite toute renégociation jusqu'à un nouveau relèvement ultérieur du plafond de T.V.A. ; la réduction de la contribution britannique porte désormais sur les ressources de T.V.A., ce qui constitue une assiette plus satisfaisante ; enfin la compensation accordée n'est pas intégrale, un tiers de son solde budgétaire à l'égard de la Communauté restant à la charge du Royaume-Uni.

Mme le secrétaire d'Etat a enfin souligné l'intérêt de la disposition de la décision du 7 mai 1985 au terme de laquelle les programmes de recherches pourront être financés par des contributions spécifiques des Etats membres. Ainsi se trouve introduit, a-t-elle estimé, un précieux élément de souplesse dans le financement des dépenses communautaires.

Au cours de l'échange de vues qui a suivi, M. Noël Berrier s'est interrogé sur les possibilités pour la France d'accroître ses exportations vers l'Espagne, alors que ce pays donne l'impression de chercher à se protéger contre un accroissement de ses importations. M. Marcel Daunay, membre de la délégation parlementaire pour les communautés européennes, s'est vivement inquiété des conséquences de l'élargissement pour les agriculteurs - dont les revenus ont subi cette année une baisse de 7 p. 100. Il s'est notamment interrogé sur le règlement des montants compensatoires monétaires, sur les relations économiques de la Communauté élargie

avec les Etats-Unis et avec des pays tels que la Nouvelle-Zélande, enfin sur les modalités de mise en œuvre des programmes intégrés méditerranéens.

M. Jacques Genton, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et président de la délégation parlementaire pour les communautés européennes, a ensuite demandé aux membres du Gouvernement diverses précisions sur les points suivants : l'adaptation des institutions communautaires dans le cadre de l'Europe élargie qui lui paraît, en l'état actuel des choses, constituer une gageure ; la dotation qui sera finalement réservée à la France dans le cadre des programmes intégrés méditerranéens ; les perspectives des relations de la Communauté avec les pays tiers méditerranéens ; le coût financier de l'élargissement, qui n'a fait jusqu'ici l'objet que d'évaluations très imprécises ; les risques de blocage par le Royaume-Uni du relèvement de 1,4 à 1,6 p. 100 du plafond de ressources de T.V.A. attribuées à la Communauté ; enfin, dans le domaine sectoriel, les contrôles prévus en matière de pêche - sans lesquels les précautions prises pourraient rester lettre morte - et les garanties concernant un afflux éventuel des vins de qualité espagnols. **M. Jacques Genton** a conclu en se demandant si une « Europe à plusieurs vitesses » ne s'imposera pas, demain, à la Communauté élargie.

MM. Louis Jung et Robert Pontillon se sont inquiétés, à l'approche de l'élargissement, de l'absence de relations diplomatiques entre l'Espagne et Israël.

M. Jean Garcia a, pour sa part, manifesté la crainte que l'élargissement ne marque un pas de plus vers l'intégration européenne et la supranationalité. Il s'est d'autre part interrogé sur l'attitude des pays ibériques à l'égard de leurs courants traditionnels d'échanges et sur l'abandon apparent du projet d'espace social européen.

M. Josy Moinet, membre de la délégation parlementaire pour les communautés européennes, a successivement évoqué : le paradoxe entre l'élargissement de l'Europe pour des raisons essentiellement politiques et l'absence d'approfondissement politique de la cohésion de la Communauté ; la capacité des nouvelles ressources propres prévues pour faire face à l'ensemble des dépenses communautaires ; enfin, la signification d'un financement spécifique des programmes de recherche qui pourrait annoncer l'« Europe à la carte » de demain.

M. Gérard Delfau, membre de la délégation parlementaire pour les communautés européennes, a ensuite interrogé les membres du Gouvernement sur les possibilités dont disposerait l'Espagne dans le domaine des vins de qualité et sur les modalités d'application des programmes intégrés méditerranéens.

Enfin, le président, après avoir relevé qu'il ne faisait, à ses yeux, aucun doute que la France ratifierait le traité relatif à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux communautés européennes, s'est inquiété du fonctionnement de l'Europe des Douze et des risques d'apparition d'une Europe à deux vitesses. Il a estimé que le relè-

vement du plafond des ressources de T.V.A. de 1 p. 100 à 1,4 p. 100 ne donnera pas une marge financière suffisante à l'Europe élargie. Il s'est interrogé sur la durée des périodes transitoires prévues qui risquent d'ouvrir la voie à d'incessantes remises en cause. Il s'est d'autre part déclaré très préoccupé par la très grande disparité de la Communauté à douze. Ces constatations faites - dont il découle que les négociations d'adhésion n'ont pas été conduites de façon pleinement satisfaisantes -, le président a indiqué que ses convictions européennes - aussi profondes qu'anciennes - le conduisaient à considérer l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté comme une nécessité : l'Europe des libertés en sortira renforcée, par-delà les difficultés économiques sectorielles qui en résulteront inévitablement ; l'Espagne et le Portugal seront plus solidement amarrés au camp occidental et l'Europe élargie devrait y trouver des chances supplémentaires d'ouverture sur l'Amérique latine.

La commission a alors décidé de poursuivre l'examen des conditions d'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux communautés européennes au cours d'une réunion ultérieure afin de permettre aux membres du Gouvernement de répondre aux questions des commissaires avant qu'ils ne se prononcent sur les textes soumis au Sénat.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 27 novembre 1985. - *Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, puis de M. Jean Chérioux, vice-président.* - La commission s'est réunie pour procéder à l'audition de **Mme Georgina Dufoix, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale**, sur le projet de loi n° 109 (1985-1986) adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

Le ministre a tout d'abord rappelé que la décentralisation en matière d'aide sociale et d'action sociale s'était effectuée sans trop de difficultés. A propos du projet de loi, elle a rappelé que la décentralisation se faisait à législation constante, mais qu'il fallait adapter l'ensemble des législations du domaine sanitaire et social aux nouvelles règles de compétences. Enfin, ce texte a été l'occasion d'actualiser un certain nombre de pratiques et de procédures, notamment en ce qui concerne l'aide sociale à l'enfance. Le transfert de compétences confère au président du conseil général l'ensemble des compétences exercées par le représentant de l'Etat dans le département, sauf en ce qui concerne les compétences encore exercées par le commissaire de la République et le maintien du rôle des différentes commissions, notamment les Cotorep. **Mme Georgina Dufoix** a précisé que les établissements sanitaires et sociaux étaient au centre du dispositif législatif par leur participation aux différentes commissions consultatives départementales. De même les usagers sont associés au fonctionnement de ces commissions.

Répondant aux questions de **M. Charles Descours, rapporteur** du projet de loi, **Mme Georgina Dufoix** a considéré que la création d'un conseil départemental de développement social était souhaitable afin de favoriser un climat de concertation entre les différents partenaires sociaux. Ce conseil aura un rôle consultatif auprès de l'exécutif départemental. A propos du domicile de secours, le ministre a indiqué qu'il s'agissait d'une notion qui pouvait évoluer. En ce qui concerne les enfants, ils sont rattachés au département dans lequel réside la personne qui exerce la tutelle. A propos de la séparation des secteurs sanitaire et social, **Mme Georgina Dufoix** a indiqué qu'à terme ceci posait un problème de répartition de financement entre les départements et les organismes de sécurité sociale. Enfin, pour l'introduction de la dotation globale de financement dans les établissements sociaux relevant de la compétence des départements, les modalités de mise en œuvre reposeront sur une nécessaire coopération.

Au cours du débat qui a suivi et auquel ont participé **MM. Jean-Pierre Fourcade**, président, **Jean Chérioux**, **Arthur Moulin**, **Jean Madelain** et **Charles Descours**, le ministre a indiqué que certains effets négatifs de la décentralisation pouvaient être combattus efficacement par la coordination et la coopération. Cette coopération au sein d'un même département justifie les présidences alternées pour certains organismes. En ce qui concerne l'agrément des conventions collectives, le vote de l'Assemblée nationale supprime tout risque de distorsion en retirant une partie des compétences du président du conseil général. A propos des futurs centres communaux d'action sociale, Mme Georgina Dufoix et tous les commissaires qui se sont exprimés estiment indispensable que les modifications contenues dans le projet de loi n'entraînent pas leur politisation. Enfin, répondant à **M. Charles Descours**, rapporteur pour avis du projet de loi n° 107 (1985-1986) portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, le ministre a indiqué qu'il lui semblait souhaitable qu'une convention arrête les modalités de partition du service d'action sociale afin de respecter le cadre de la polyvalence.

M. Jean-Pierre Cantegrit a alors rappelé à Mme le ministre les problèmes qui se posent à propos du budget de la caisse de sécurité sociale des Français de l'étranger et qui avaient déjà été évoqués lors d'une précédente réunion de la commission.

Le ministre a indiqué que les difficultés en cette matière tenaient à une trop grande différence entre son pourcentage d'évolution envisagé (25 p. 100) et celui des autres caisses (2 p. 100) ; compte tenu du fait que cette caisse établit un premier budget de fonctionnement, le ministère accepterait cependant une progression de 10,7 p. 100 de ce budget et des points de détail pourront faire l'objet d'un nouvel examen.

Mme Georgina Dufoix a ensuite abordé l'examen du projet de loi n° 3097 (A.N.) portant aménagements et simplifications de la protection sociale.

Sur l'article 1^{er}, le ministre a indiqué qu'elle était très attachée à ce que des dispositions juridiques permettent l'inculpation des petits trafiquants de drogue, mais qu'il fallait aussi que les possibilités actuelles de désintoxication des délinquants ne soient pas remises en cause.

L'article 2 simplifie et encourage le travail à temps partiel ; l'article 3 concerne le régime de protection sociale de certains artistes-auteurs.

L'article 4 crée un congé de représentation pour les représentants des associations familiales ; sur ce point, le rapporteur, **M. Louis Boyer**, a demandé des précisions quant à la nature des charges qui pourront être remboursées aux employeurs et sur la durée des congés envisagés.

Sur *l'article 5* relatif à la carte de priorité au bénéfice de certaines familles, le **rapporteur** a demandé des précisions quant à la délivrance de cette carte pour les décorés de la médaille de la famille française.

L'article 6 devrait permettre l'affiliation des associés uniques des entreprises unipersonnels au régime d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions non agricoles.

L'article 7 renforce le contrôle de l'immigration dans les départements et territoires d'outre-mer.

L'article 8 a trait à une levée des forclusions applicables à des demandes de certains titres prévue par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Sur *l'article 9*, **M. Louis Boyer, rapporteur**, a manifesté son étonnement de trouver une disposition ayant pour objet la création d'un nouveau tour extérieur supplémentaire pour les nominations aux postes de ministre plénipotentiaire, indépendamment de l'intérêt social évident de cette mesure pour les quelques personnalités concernées.

L'article 10 a pour objet de procéder à une validation des dispositions réglementaires introduites dans la partie législative du code de la sécurité sociale.

Enfin, le ministre a annoncé l'adjonction d'un *article 11* ayant pour objet un renforcement des dispositions répressives en matière de conduite en état d'hébrété.

La commission a ensuite entendu **M. Edmond Hervé, secrétaire d'Etat chargé de la santé**, sur le **projet de loi n° 3098 (A.N.)** relatif à la sectorisation psychiatrique.

M. Edmond Hervé a déclaré que l'objet principal de ce texte est de globaliser le financement de la sectorisation psychiatrique.

Il a ensuite précisé les dispositions essentielles de ce projet de loi, à savoir :

- la possibilité pour les hôpitaux spécialisés publics d'exercer des activités extrahospitalières ;
- la suppression du monopole des centres hospitaliers spécialisés en matière d'accueil de personnes faisant l'objet d'un placement en psychiatrie ;
- la prise en charge de la totalité des dépenses de sectorisation par l'assurance maladie ;
- la possibilité, pour les personnels relevant des collectivités territoriales et exerçant leurs fonctions dans le cadre de la lutte contre les maladies mentales, d'opter entre leur statut actuel et leur intégration dans la fonction publique hospitalière.

En réponse aux questions de **M. Henri Collard, rapporteur** du texte, le secrétaire d'Etat a apporté les précisions suivantes :

- l'harmonisation entre la carte sanitaire générale et la carte sanitaire de la psychiatrie n'aura qu'un caractère partiel, notamment en raison de la différence de nature entre les secteurs sanitaires et les secteurs psychiatriques ;

- les dépenses engagées en 1985 au titre de la lutte contre les maladies mentales se montaient à 32 milliards de francs au titre de l'hospitalisation prise en charge par l'assurance maladie et 2 milliards 445 millions de francs au titre des dépenses extrahospitalières supportées par l'Etat ;

- sur les quatre expériences de globalisation du financement de la psychiatrie mises en place en 1984, une seule a pu être menée à bien dans le département des Ardennes. Cette expérience a notamment permis de créer de nouvelles structures d'alternatives à l'hospitalisation, de les doter de personnels par la voie du redéploiement et de leur fournir des moyens financiers dégagés par les économies réalisées dans le secteur hospitalier ;

- l'adoption du projet de loi devrait entraîner un surcoût pour la sécurité sociale évalué à 2 milliards 445 millions de francs en 1985, devant être majoré pour 1986 du taux directeur de 3,4 p. 100. D'autre part, l'expérience pilote a permis de mettre en place un système d'information satisfaisant ;

- les médecins vacataires du secteur psychiatrique sont au nombre de 1 241 en 1985. Leur intégration, si elle doit se réaliser, se fera à coût constant.

Répondant à **M. Jean Chérioux** qui lui demandait si la carte sanitaire de la psychiatrie envisagerait la reconversion de personnels psychiatriques dans les cadres hospitaliers, le secrétaire d'Etat a estimé que le redéploiement et la formation des personnels devraient être coordonnés.

Sur une question de **MM. Jean Chérioux et Henri Collard, M. Edmond Hervé** a précisé que ce projet de loi ne concernait pas les unités d'hébergement de long séjour pour personnes âgées.

MM. Louis Boyer et Jean Madelain ont insisté sur la difficulté de réaliser le nécessaire redéploiement des personnels vers la sectorisation.

M. Edmond Hervé a indiqué que celui-ci avait néanmoins pu s'effectuer à raison de 4 000 agents pour 1984 et 5 000 agents pour 1985.

MM. Jean Chérioux et Henri Collard ont insisté sur les risques que comporte le transfert des personnes hospitalisées en psychiatrie vers les maisons de retraite médicalisées, dans la mesure où le financement de celles-ci par l'assurance maladie reste insuffisant. Tout en remarquant que cette question dépassait le cadre du projet de loi, **M. Edmond Hervé** a souhaité en cette matière une concertation plus active entre les différents intervenants.

Jeudi 28 novembre 1985. - *Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président* - *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée*, la commission a entendu M. Henri Nallet, ministre de l'agriculture, sur le projet de loi n° 3038 (A.N.) relatif à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite des personnes non salariées des professions agricoles.

Dans son exposé introductif, le ministre a souligné que l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite était devenu une revendication du monde agricole, jusqu'à présent écarté d'une mesure qui a déjà bénéficié aux autres catégories professionnelles.

Certes, la revendication prioritaire de la profession demeure l'harmonisation des retraites, dont le principe est d'ailleurs posé par la loi d'orientation de 1980. Toutefois, cette loi ne prévoyait pas les moyens de son application : si une étape vers la parité a été franchie en 1981, il n'a pas été possible depuis de s'en rapprocher davantage. Mais la parité des retraites pose aussi le problème de l'effort contributif des agriculteurs. S'agissant en revanche de l'abaissement de l'âge de la retraite, le déséquilibre démographique du régime justifie un financement de l'Etat, qui n'a pas été prévu pour les autres régimes. Dans la mesure où la charge financière d'un effort simultané vers la parité et vers la retraite à soixante ans aurait été insupportable tant pour la profession que les finances publiques, le Gouvernement a jugé prioritaire, dans un souci d'équité, d'étendre aux agriculteurs l'abaissement de l'âge de la retraite.

Cet abaissement sera étalé entre 1986 et 1990, avec une contribution financière de l'Etat, et s'accompagnera d'un alignement des modalités de calcul des prestations, qui suppose notamment la proratisation de la retraite forfaitaire sur trente-sept années et demie, et la limitation du cumul activité-retraite. L'agriculteur retraité pourra reprendre une activité salariée ou une activité non salariée non agricole, mais ne sera autorisé à continuer son exploitation que s'il est dans l'impossibilité de la céder.

Quant au financement de la réforme proposée, il ne peut être assuré par les seuls actifs. En 1986, le coût net de la mesure devrait être limité à 150 millions de francs, que le Gouvernement propose de répartir entre les cotisations professionnelles, pour 112 millions, et une contribution complémentaire de l'Etat de 37,5 millions de francs : des amendements en ce sens à la loi de finances seront déposés par le Gouvernement.

Le solde à financer sera évidemment plus important les années suivantes et atteindra 1,8 milliard de francs en année pleine. Mais sa répartition est actuellement impossible à prévoir et dépendra

Le solde à financer sera évidemment plus important les années suivantes et atteindra 1,8 milliard de francs en année pleine. Mais sa répartition est actuellement impossible à prévoir et dépendra entre autres des modifications apportées à la compensation démographique : de toute façon, le principe de l'annualité budgétaire rend vaine toute projection à l'horizon 1990.

Le ministre a ensuite répondu aux questions des commissaires. **A M. Jacques Machet, rapporteur**, qui s'inquiétait des conséquences de la cessation d'activité, il a affirmé que l'autorisation de poursuivre l'exploitation pourrait être accordée assez libéralement et a précisé sur le même point à **M. Michel Moreigne** que cette autorisation serait indéfiniment renouvelable. Convenant que la cessation d'activité posait dans le secteur agricole de graves problèmes aussi bien sociaux qu'économiques, il a estimé que les dispositions du projet de loi prenaient en compte ces problèmes, mais qu'il n'était pas pour autant possible d'exonérer les agriculteurs d'une obligation qui s'impose aux autres catégories.

A MM. Michel Moreigne et Louis Caiveau, qui souhaitaient que l'harmonisation des retraites aille de pair avec l'abaissement de l'âge de la retraite, **M. Louis Caiveau** relevant également que la proratisation sur trente-sept années et demie devrait être elle aussi progressive, **M. Henri Nallet** a répondu que la charge financière qui en résulterait serait difficilement supportable aussi bien pour la profession que pour l'Etat.

Il a précisé à **M. Louis Caiveau** que le projet de loi ne s'opposait nullement à ce que les agriculteurs retraités puissent exercer une activité dans le secteur touristique - aires de camping ou tourisme à la ferme - et à **M. Pierre Louvot** que les exploitants ayant pris leur retraite avant le 1^{er} janvier 1986 ne seraient pas soumis à l'obligation de cessation d'activité.

Répondant à **M. Henri Belcour**, qui se demandait combien d'agriculteurs voudraient bénéficier des mesures proposées et soulignait que la cessation d'activité, la proratisation et le maintien à soixante-cinq ans du F.N.S. pourraient, à cet égard, être dissuasifs, le ministre a indiqué que les prévisions, établies selon un « profil bas », portaient sur environ 10 000 exploitants en 1986. Il a cependant noté que le succès des mesures d'incitation à la cessation d'activité semblait indiquer un désir profond des agriculteurs d'accéder à la retraite avant soixante-cinq ans.

Aux questions de **M. Louis Souvet** et du **rapporteur, M. Jacques Machet**, auxquelles s'était associé le **président Jean-Pierre Fourcade**, et qui portaient sur le caractère soudain et tardif de la réforme proposée et sur l'absence de concertation avec la profession, **M. Henri Nallet** a répondu que la mise au point du projet de loi, en raison notamment de ses incidences financières, avait nécessité de longues études et des arbitrages interministériels, ce qui avait écourté la phase de concertation. Il a d'autre part sou-

ligné que les réactions mitigées des organisations agricoles semblaient prouver que la mesure proposée n'avait pas de caractère électoraliste.

Le ministre est enfin convenu du bien-fondé des inquiétudes exprimées par le **président Jean-Pierre Fourcade**, qui l'interrogeait sur les conséquences de l'abaissement de l'âge de la retraite sur l'équilibre du régime social agricole et les mécanismes du B.A.P.S.A. : si, dans les vingt prochaines années, le rapport retraités-actifs devrait rester relativement stable, il ne paraît en effet pas faire de doute qu'il se dégradera ensuite très rapidement et que la charge au titre de la compensation démographique sera très lourde.

Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. - Au cours d'une deuxième séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de M. Michel Delebarre, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, sur le projet de loi n° 92 (1985-1986), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au droit d'expression des salariés et portant modification du code du travail, dont M. André Bohl est rapporteur.

Le ministre, après avoir exposé les résultats du bilan d'application de la loi du 4 août 1983, a indiqué à la commission les trois dispositions essentielles du projet de loi, à savoir :

- le maintien de la fixation par voie d'accord dans l'entreprise, des modalités d'exercice du droit d'expression ;
- l'extension de l'obligation d'engager une négociation aux entreprises de plus de cinquante salariés ;
- le principe d'une renégociation périodique des accords tous les trois ans et d'une reprise annuelle des négociations dans les entreprises ne disposant pas d'un accord.

Il a évoqué également l'exercice d'un droit d'expression spécifique pour le personnel d'encadrement et l'inclusion des questions touchant à l'organisation et à la qualité de la production dans l'entreprise parmi les domaines du droit d'expression.

Le ministre a, ensuite, répondu aux questions du rapporteur :

- en précisant que les résultats du bilan l'avaient conduit à proposer l'extension de l'obligation de négocier aux entreprises de cinquante salariés et plus ;
- en indiquant que les cercles de qualité ne sauraient avoir qu'un rôle complémentaire par rapport à celui du droit d'expression ;
- en insistant sur le rôle spécifique des cadres ayant des fonctions hiérarchiques ;
- en affirmant que la périodicité des négociations introduisait un élément de souplesse et non de rigidité, dans le système prévu, et particulièrement dans les petites entreprises ;

- en défendant le droit d'initiative accordé aux organisations syndicales pour engager les négociations.

Il a estimé que le projet de loi n'aboutissait en aucune façon à rigidifier le système mais au contraire à stimuler le droit d'expression. **Le président Fourcade** lui a répondu qu'il ne croyait guère aux stimulations administratives dans l'entreprise.

Le ministre a affirmé que les dispositions du projet de loi devraient aboutir à développer la négociation et le nombre d'accords conclus dans les P.M.E.

Il a précisé que le projet de loi s'appliquait aux salariés des entreprises du secteur privé et du secteur public.

Le ministre a ensuite répondu à **M. Jean Chérioux** que le rôle des organisations représentatives au plan national devait être reconnu dans la mise en œuvre du droit d'expression et que des groupes spécifiques devaient être prévus pour les cadres de hiérarchie.

Il a indiqué à **M. Jean Madelain** que la loi n'avait été qu'une formalisation de ce qui existait déjà, que l'effet de seuil dans les entreprises n'était qu'un phénomène psychologique et que la démocratisation dans l'entreprise ne pouvait être qu'un facteur de développement économique.

Il a affirmé à **M. Louis Souvet** que si le droit d'expression avait donné lieu à des « dérapages » dans les entreprises, l'expérience qui vient d'être menée les aurait mis en lumière.

Il a répondu à **M. Charles Bonifay** et à **M. Jean Chérioux** que seuls les cadres de hiérarchie devaient se voir reconnaître des conditions spécifiques d'exercice du droit à l'expression.

Le président Fourcade a conclu que ce projet de loi pouvait entraîner de nombreuses situations de blocage à l'intérieur de l'entreprise.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Mercredi 27 novembre 1985. - *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* - La commission a procédé à la désignation de M. Josy Moinet comme rapporteur sur les projets de loi suivants :

- autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers, signé à Paris le 11 avril 1983, complété par l'échange de lettres des 25 avril et 8 juin 1984 et modifié par l'échange de lettres des 2 et 5 septembre 1985 (A.N., n° 3024, 7^e législature) ;

- autorisant l'approbation de l'accord intervenu au sein du Conseil des communautés européennes les 23 et 24 avril 1985 entre les représentants des gouvernements des Etats membres relatif au versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1985 (A.N., n° 3044, 7^e législature) ;

- autorisant l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des communautés (A.N., n° 3045, 7^e législature).

Elle a ensuite, sur le rapport de M. Jean Cluzel, examiné pour avis, en nouvelle lecture du projet de loi n° 86 (1985-1986), adopté par l'Assemblée nationale en deuxième et nouvelle lecture, modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle.

M. Jean Cluzel a rappelé l'avis donné par la commission en première lecture et la position du Sénat. Il a indiqué que l'Assemblée nationale avait en nouvelle lecture adopté un amendement permettant à T.D.F. d'installer et d'exploiter des émetteurs sur les parties hautes des propriétés publiques et privées, sans l'autorisation de leur propriétaire. Il a précisé que cet amendement marquait une accélération du processus de décision, puisque, quelques jours plus tard, le Gouvernement rendait publique la signature du contrat de concession d'un réseau multivilles avec le groupe Seydoux, Riboud, Berlusconi et l'attribution de canaux des satellites T.D.F. 1 à ce groupe, à une filiale de F.R. 3, de l'I.N.A. et de Radio France et au groupe anglais Maxwell. Il a déploré l'absence de transparence de la procédure utilisée et constaté le caractère dérogatoire des règles inscrites dans le cahier des charges annexé au contrat de concession signé avec le groupe Seydoux, Riboud, Berlusconi. Il a fait part de son inquiétude pour la presse écrite et l'industrie cinématographique française. Enfin, il a proposé que la commission donne un avis favorable au rétablissement du texte tel

qu'il avait été voté en première lecture par la Haute Assemblée, sous réserve d'amendements proposés par la commission des affaires culturelles saisie au fond.

La commission a adopté cet avis à l'unanimité.

Elle a ensuite désigné **M. Josy Moinet** comme rapporteur du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers, signé à Paris le 11 avril 1983, complété par l'échange de lettres des 25 avril et 8 juin 1984 et modifié par l'échange de lettres des 2 et 5 septembre 1985 (Sénat, n° 106, 1985-1986).

Puis elle est passée, sur le rapport de **M. Josy Moinet**, à l'examen de ce projet de loi.

M. Josy Moinet a, en premier lieu, rappelé le contexte dans lequel s'inscrit cet accord sur l'imposition des travailleurs frontaliers ; en dépit de l'importance des échanges commerciaux et humains entre la France et la Suisse, les relations fiscales et douanières de ces deux pays ont connu récemment une période de tension.

De ce fait, le Parlement fédéral suisse a été conduit à rejeter dans un premier temps l'accord sur l'imposition des travailleurs frontaliers ainsi qu'un avenant à la convention fiscale franco-suisse de 1966. Les deux textes ayant été disjoints, seul l'accord sur l'imposition des frontaliers est désormais soumis au Parlement français.

Cet accord concerne environ 24 000 travailleurs frontaliers français et une centaine de travailleurs frontaliers suisses. Ceux-ci, en vertu d'arrangements passés entre 1910 et 1935 sont imposés dans le pays où ils résident.

Cette solution, logique à l'époque où les flux de main-d'œuvre étaient équilibrés, l'apparaît moins aujourd'hui ; c'est pourquoi l'accord du 11 avril 1983, tout en maintenant le principe d'imposition dans l'Etat de résidence, prévoit une compensation financière versée par celui-ci au profit de l'Etat du lieu de travail ; cette compensation sera égale à 4,5 p. 100 de la masse salariale brute des travailleurs frontaliers, ce qui garantit environ 60 p. 100 des recettes fiscales à l'Etat du lieu de travail et 40 p. 100 de celles-ci à l'Etat de résidence.

Cet accord apparaissant satisfaisant pour les travailleurs frontaliers, pour la France, qui conservera le droit de les imposer et pour les cantons suisses concernés, qui disposeront de ressources supplémentaires, **M. Josy Moinet** s'est déclaré favorable à son adoption.

M. Henri Goetschy a souhaité que l'entrée en vigueur de cet accord n'accroisse pas les possibilités d'investigation des autorités fiscales françaises.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat **d'adopter** le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement français et le Conseil fédéral suisse relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers.

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

Mercredi 27 novembre 1985. - *Présidence de M. Jacques Larché, président.* - Le président a d'abord indiqué qu'en matière de missions, l'année 1986 se présentait dans des conditions un peu particulières en raison notamment des élections et il a demandé aux membres de la commission d'y réfléchir pour une réunion ultérieure.

La commission a ensuite désigné les rapporteurs suivants :

- **M. Pierre Ceccaldi-Pavard** pour la proposition de loi n° 290 (1984-1985) de **M. Adolphe Chauvin** relative à l'entretien des berges des rivières navigables ;

- **M. Louis Virapoullé** pour la proposition de loi n° 327 (1984-1985) de **M. Claude Huriet** visant à supprimer la procédure administrative de suspension du permis de conduire ;

- **M. Paul Girod** pour le projet de loi n° 3023 (A.N.) portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale) ;

- **M. Pierre Salvi** pour le projet de loi n° 3035 (A.N.) tendant à limiter le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale) ;

- **M. Pierre Salvi** pour le projet de loi organique n° 3036 (A.N.) tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et les fonctions électives par les parlementaires (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale).

M. Félix Ciccolini a alors fait une déclaration pour faire savoir que lui-même et ses camarades du groupe socialiste ne participeraient pas à la discussion par thèmes prévue pendant l'examen de la première partie de la loi de finances. La commission a décidé en conséquence que son avis sur le budget de la justice serait exposé par **M. François Collet** à la place de **M. Edgar Tailhades**.

Puis, la commission a procédé à l'examen du budget de l'intérieur et de la décentralisation pour 1986 sur les rapports de **M. Pierre Salvi**, rapporteur pour avis de l'intérieur, et de **M. Paul Girod**, rapporteur pour avis de la sécurité civile.

M. Pierre Salvi a d'abord exposé la situation des tribunaux administratifs, garants des droits et libertés des citoyens contre les éventuels abus de la puissance publique et contrôleurs de la légalité des actes des collectivités locales.

Il a indiqué que le stock des affaires en instance s'élevait à la fin de l'année judiciaire 1984-1985 à 86 922 contre 78 569 à la fin de l'année judiciaire précédente, soit une progression de 10,63 p. 100, et que les délais de jugement s'allongeaient régulièrement.

Il a estimé que cette dégradation de la situation des tribunaux administratifs trouvait son origine dans l'abandon en 1983 de la politique menée depuis 1979 par les gouvernements successifs.

Bien que dix-neuf créations d'emplois soient prévues en 1986, le rapporteur pour avis a déclaré que cette mesure serait sans incidence sur le fonctionnement des tribunaux administratifs puisqu'elle concernait la mise en place de chambres adjointes au Conseil d'Etat.

Il a en outre insisté sur les perspectives inquiétantes que la décentralisation ouvrait à ces juridictions puisque les nouvelles règles de contrôle de légalité des actes des collectivités locales ont abouti d'avril 1984 à mars 1985 à la transmission de 3,4 millions d'actes et au dépôt de 2 042 recours devant les tribunaux administratifs.

Passant ensuite aux collectivités locales, le rapporteur pour avis, après avoir rappelé les travaux des deux missions présidées par **M. Daniel Hoeffel**, a examiné successivement la situation des budgets locaux, l'évolution des concours de l'Etat et la compensation financière des transferts de compétences.

Le rapporteur pour avis a noté une augmentation de la part relative des dépenses de fonctionnement (63,8 p. 100 en 1981, 67,7 p. 100 en 1984) pour les budgets communaux, un ralentissement des dépenses d'équipement et un accroissement sensible du poids de la dette qui, pour l'ensemble des collectivités locales, passe de 34 milliards en 1984 à 39 milliards en 1985 et entraîne un recours accru à l'impôt.

S'agissant de la fiscalité directe locale, le rapporteur pour avis a mis en évidence deux phénomènes : l'accroissement continu de la pression fiscale et la mise en sommeil des projets de réforme de cette fiscalité. Il a en outre montré qu'un véritable transfert de l'impopularité de l'impôt s'était effectué de l'Etat vers les collectivités locales puisque la part de la fiscalité directe de l'ensemble des collectivités locales en pourcentage du produit intérieur brut était passée de 2,71 p. 100 en 1981 à 3,07 p. 100 en 1984. Il a rappelé les inconvénients des ressources fiscales transférées aux collectivités locales qui proviennent d'impôts peu évolutifs. S'agissant des emprunts des collectivités locales, il a noté une raréfaction des prêts et un renchérissement relatif des emprunts.

Le rapporteur pour avis a ensuite indiqué que les concours de l'Etat aux collectivités locales n'atteindraient que 103 050 millions de francs en 1986 contre 99 403 millions de francs en 1985.

Il a estimé que deux phénomènes hypothéquaient l'efficacité de la D.G.F. :

- un essoufflement de son rythme de progression ;
- un émiettement de cette dotation entre de multiples concours publics.

Quant à la dotation globale d'équipement communale, M. Pierre Salvi l'a jugée structurellement inadaptée aux besoins des communes petites et moyennes.

S'agissant du fonds de compensation de la T.V.A., le rapporteur pour avis a trouvé son évolution satisfaisante, mais a regretté que le Gouvernement ait décidé de modifier la répartition des ressources de ce fonds sans que le problème du décalage de deux ans entre le paiement de la T.V.A. par les collectivités locales et le versement des attributions du fonds de compensation ait trouvé une solution.

Le rapporteur pour avis a enfin regretté que les recettes fiscales transférées soient peu évolutives et que la compensation soit incomplète du fait qu'elle ne tient pas nécessairement compte du coût réel d'un exercice satisfaisant des compétences transférées et en raison aussi de la dispense que l'Etat s'est accordée des mises à niveau budgétaires préalablement aux transferts.

Sur le chapitre de la police et de la sécurité, le rapporteur pour avis a rappelé la discussion qui avait eu lieu lors de l'examen du plan de modernisation de la police et il a indiqué que les crédits de fonctionnement progressaient de 7 p. 100, passant de 17,1 à 18,3 milliards de francs, les crédits de paiement de 37 p. 100, passant de 251 à 344 milliards de francs et les autorisations de programme de 344,4 p. 100, passant de 253,8 à 598,2 milliards de francs.

En ce qui concerne le personnel, le rapporteur pour avis a regretté que le projet de loi de finances pour 1986 prévoit pour la seconde année consécutive une réduction des effectifs et il a rappelé qu'il fallait prendre en compte les horaires de travail qui ont diminué depuis 1981, entraînant ainsi une moindre capacité opérationnelle des forces de police.

Après avoir donné des éléments d'information sur les polices de plusieurs pays étrangers, le rapporteur pour avis a examiné l'évolution de la délinquance : il a indiqué que le nombre d'actes délictueux recensés était passé de 2 300 000 à plus de 4 000 000 de 1981 à 1985 et il a insisté sur le rôle croissant joué par les stupéfiants malgré l'effort croissant de la police pour lutter contre ce fléau.

Tenant de dresser un bilan global de l'action menée depuis 1981 en matière de sécurité publique, le rapporteur pour avis a inscrit au crédit l'action menée en faveur de la formation des per-

sonnels, les actions engagées en matière d'équipement informatique et bureautique et l'effort en faveur de la police scientifique et technique ; au passif, il a relevé de nombreux points :

- disparition des contrôles d'identité ;
- abandon de la carte d'identité infalsifiable ;
- gaspillages dans la politique budgétaire ;
- difficultés des services de renseignement ;
- montée du terrorisme dans les D.O.M.-T.O.M. ;
- absence de politique claire en matière d'immigration ;
- insuffisances de la coopération judiciaire européenne ;
- confusion des responsabilités syndicales et politiques ayant entraîné une crise morale dans la police.

En conclusion, le rapporteur pour avis a estimé que, dans ce bilan, le débit était très nettement supérieur au crédit et il a conclu au rejet de cette partie du budget.

La commission a ensuite entendu le rapport de M. Paul Girod sur la pétition n° 4693 de M. Dezempte protestant contre la réduction de la durée des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties prévue à l'article 14 de la loi de finances pour 1984.

Le rapporteur a rappelé qu'en effet la durée d'exonération en faveur des logements affectés à l'habitation principale et achevés avant le 1^{er} janvier 1973 avait été ramenée de vingt-cinq à quinze ans, sauf pour certains logements sociaux.

Il a rappelé également que le Sénat s'était opposé vivement à cette réforme dont il avait dénoncé l'hypocrisie, son véritable bénéficiaire étant en réalité l'Etat - et non pas les collectivités locales - du fait de la réduction, d'une part, des compensations qu'il verse aux communes et, d'autre part, de la dotation générale de décentralisation versée aux départements : ces derniers ne reçoivent, en effet, que la moitié du montant de la taxe foncière sur les propriétés bâties payée par les nouveaux assujettis tandis que l'autre moitié est déduite de la somme que l'Etat leur verse au titre de la dotation générale de décentralisation.

M. Paul Girod a évoqué l'indignation de nombreux parlementaires manifestée tant au moment du débat budgétaire de 1983 que par le biais de questions écrites ou orales ultérieures devant l'effort fiscal ainsi imposé aux contribuables qui risque d'amputer sérieusement le pouvoir d'achat des nouveaux assujettis alors qu'ils avaient la promesse d'être exonérés pendant vingt-cinq ans.

Il a rappelé qu'à la suite du recours présenté par des parlementaires des deux assemblées le Conseil constitutionnel avait refusé d'annuler l'article 14 de la loi de finances pour 1984 en considérant, notamment, qu'« aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit à la loi de revenir sur une exonération fiscale acquise sous l'empire d'une loi antérieure ou d'en réduire la

durée » ; il a estimé que les réponses ministérielles montraient que le Gouvernement, quant à lui, n'envisageait pas de revenir sur ces dispositions.

La commission a donc décidé de marquer toute sa sympathie à l'auteur de la pétition tout en constatant pour le reste que le Parlement se trouvait devant un état de fait auquel il ne pouvait rien.

La commission a ensuite examiné le rapport pour avis de **M. Paul Girod** sur le budget de la protection civile.

Le rapporteur pour avis traitant d'abord de la sécurité civile a exposé l'évolution des crédits prévue pour 1986 : le total général des crédits de paiement passe de 855 millions de francs en 1985 à 930,9 millions de francs en 1986, soit une progression de 8,7 p. 100 qui fait suite à une quasi-stagnation en 1985 (+ 0,6 p. 100) par rapport à 1984 ; les autorisations de programme augmentent de 12 p. 100 en passant de 83,1 millions en 1985 à 93,5 millions de francs en 1986.

Les dépenses ordinaires passent de 783,5 millions de francs en 1985 à 834,1 millions en 1986 soit une hausse de 6,1 p. 100 et les dépenses en capital sont en hausse de 39,1 p. 100 en termes de crédits de paiement ; ces derniers qui étaient de 69,5 millions de francs en 1985 s'élèvent à 96,8 millions en 1986. Toutefois par rapport à 1984, année où les crédits de paiement se sont élevés à 83,4 millions de francs, la progression n'est en deux ans que de 16 p. 100. Quant aux autorisations de programme, elles augmentent de 12 p. 100 mais restent encore inférieures de 11 p. 100 au niveau atteint en 1984.

Le rapporteur pour avis a noté qu'un très gros effort avait été fait à partir de 1982 en faveur du groupement aérien mais que cette action ne s'était pas prolongée les années suivantes vers l'amélioration des moyens d'intervention au sol et le maintien de la flotte existante affectée par un certain nombre d'accidents.

Il a regretté que les subventions pour dépenses d'incendie et de secours des collectivités locales stagnent d'une année sur l'autre alors qu'elles ont déjà connu une réduction de 18 p. 100 en 1985.

Passant aux problèmes des personnels, il a souligné la réduction du nombre de sapeurs-pompiers volontaires intervenue ces dernières années et a regretté que les décrets d'application réformant le statut des sapeurs-pompiers ne soient pas encore parus.

M. Marc Bécam a rappelé que les pompiers professionnels étaient payés par les départements et communes qui les emploient et qu'il n'y avait aucun effort de l'Etat ; il a estimé que le nouveau statut ne sortait pas parce qu'il n'y avait pas d'accord notamment sur le nombre de périodes que devraient assurer les pompiers et sur le problème des cotisations de retraite ; il a ajouté

qu'en outre le climat dans la profession était très dégradé et il a estimé qu'à terme on devrait aller vers la militarisation, le recrutement de volontaires étant de plus en plus difficile.

M. Pierre Salvi a rappelé les manifestations qui avaient eu lieu dans son département avant que le ministre de l'intérieur n'intervienne à la suite des incidents de Lorient ; il a estimé que la chute du nombre de volontaires s'expliquait pas une syndicalisation à outrance et il s'est interrogé sur la nécessité de militariser le corps de sapeurs-pompiers.

M. Jacques Larché, président, a rappelé qu'un corps départemental coûtait très cher, de l'ordre de 130 millions de francs par an par exemple en Seine-et-Marne.

Traitant ensuite de la défense civile, le rapporteur pour avis a d'abord rappelé quelques déclarations de M. Pierre Mauroy alors Premier ministre, en septembre 1981, du Président de la République, en novembre 1983, et de M. Laurent Fabius, Premier ministre, en septembre 1984 et en septembre 1985, pour montrer l'abîme qui peut exister entre les déclarations d'intention et les réalisations concrètes qui demeurent fort modestes, voire dérisoires.

Il a estimé que se posait le problème de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales dans ce domaine de la défense civile et il a indiqué qu'on en était actuellement au stade de recensement des abris qui ne sera pas terminé avant la décennie 1990.

M. Jacques Larché, président, a rappelé que pendant très longtemps l'absence de politique en matière d'abris avait été un corollaire de la politique de dissuasion.

M. Christian Bonnet a indiqué qu'il avait demandé au préfet de son département de lui communiquer les noms et adresses des personnes habilitées à recenser les abris sur sa commune afin de circonscrire les recherches au cas où les cambriolages se multiplieraient.

En conclusion, la commission a décidé de donner un **avis défavorable** à l'adoption des crédits affectés à la mission de la protection civile du budget de l'intérieur et de la décentralisation.

Enfin, la commission a entendu le rapport de **M. Jacques Thyraud** sur la **proposition de loi n° 490 (1984-1985) relative au respect de la liberté des citoyens français de franchir sans entraves les frontières nationales.**

Le rapporteur a indiqué que cette proposition de loi tendait à mettre un terme à certains comportements administratifs sanctionnés récemment par la Cour de cassation : la haute juridiction a en effet considéré que la liberté d'aller et de venir n'était pas

limitée au territoire mais comportait le droit de le quitter et que, en conséquence, le refus, en l'espèce, de renouvellement d'un passeport, constituait une voie de fait.

Après avoir rappelé les principales étapes de l'évolution de la réglementation en matière de passeport et la jurisprudence la concernant, il a exposé les grandes lignes des régimes applicables dans plusieurs pays étrangers.

Il a indiqué que la jurisprudence administrative était en retrait par rapport à celle de la Cour de cassation. Les tribunaux administratifs, qui continuent à faire référence, comme l'administration, à un décret du 7 décembre 1792, ont, jusqu'en 1948, refusé tout recours concernant les modalités de délivrance des passeports et, depuis cette date, n'exercent qu'« un contrôle restreint ».

Il a en outre exposé que l'administration fiscale s'appuyait sur une circulaire de janvier 1978 pour s'opposer à la délivrance de passeports aux débiteurs du Trésor public. Le tribunal des conflits a été saisi de la divergence d'attitude entre les deux ordres de juridiction.

Le rapporteur a alors exposé le dispositif qu'il propose. Celui-ci affirme le principe de la liberté de quitter le territoire sous réserve des diverses exceptions autorisées par les lois en vigueur et les conventions internationales auxquelles la France est partie. Il se prononce par ailleurs en faveur d'un contrôle préalable par le juge judiciaire.

M. Christian Bonnet s'est déclaré plutôt favorable au maintien du texte de 1792 car si les problèmes de circulation ne sont plus ce qu'ils étaient, les problèmes de sécurité ont évolué eux aussi et leur solution nécessite une certaine possibilité d'intervention de l'administration.

M. Paul Girod évoquant le problème du terrorisme a estimé que des mesures de contrainte étaient nécessaires dans les temps que nous vivons et il a craint qu'on n'introduise un élément de fragilité dans le dispositif de lutte existant.

M. Charles Jolibois a fait valoir que le problème des gardes d'enfants ne pouvait plus être résolu dès lors que la frontière était franchie ; il a indiqué qu'il serait préférable d'accélérer le jugement des refus de passeports, en prévoyant par exemple une procédure de référé administratif.

M. Jacques Larché, président, a rappelé que le seul problème posé devant le tribunal des conflits était un problème de compétences et qu'une fois sa décision connue il devrait être possible pour le législateur d'intervenir afin de préciser les modalités du contrôle. Il a en effet estimé qu'on ne pouvait s'en remettre à un décret pour définir les règles de procédures applicables.

En conclusion, la commission a décidé de poursuivre l'étude de cette proposition de loi au cours d'une réunion ultérieure à partir de nouvelles propositions de son rapporteur.

Jeudi 28 novembre 1985. - *Présidence de M. Jacques Larché, président.* - La commission a nommé **M. Jacques Larché** comme **rapporteur pour avis sur la proposition de résolution n° 111 (1985-1986)** de **M. Adolphe Chauvin** tendant à créer une **commission d'enquête** chargée d'examiner les faits qui ont conduit à la conclusion du contrat de concession de service public d'une convention avec T.D.F. et à l'élaboration du cahier des charges permettant le fonctionnement d'une **cinquième chaîne de télévision hertzienne** et à l'attribution de trois canaux du satellite de diffusion directe T.D.F. 1.

Après avoir rappelé les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et celles de l'article 11 du règlement du Sénat, **M. Jacques Larché, président**, a indiqué qu'il avait demandé à **M. le président du Sénat** de s'assurer auprès du garde des sceaux, ministre de la justice, que les faits faisant l'objet de la proposition de résolution n'avaient pas donné lieu à des poursuites judiciaires.

La commission a considéré, après notamment l'intervention de **M. Edgar Faure**, qu'il convenait de donner un avis favorable à l'adoption de la proposition qui lui était soumise.

Elle a, enfin, décidé de proposer au Sénat la candidature de **M. Charles Jolibois** pour siéger à la **commission consultative des archives audiovisuelles de la justice**.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION DE L'ORDONNANCE N° 82-290 DU 30 MARS 1982 ET DE LA LOI N° 84-575 DU 9 JUILLET 1984 ET RELATIF A LA LIMITATION DES POSSIBILITÉS DE CUMUL ENTRE PENSIONS DE RETRAITE ET REVENUS D'ACTIVITÉ

Mardi 26 novembre 1985. – *Présidence de M. Jacques Genton, président d'âge.* – La commission a d'abord procédé à la désignation de son bureau. Elle a élu :

- M. Claude Evin, député, président ;
- M. Jean-Pierre Fourcade, sénateur, vice-président ;
- M. Michel Coffineau, député, et M. Jean Béranger, sénateur, rapporteurs, respectivement pour l'Assemblée nationale et le Sénat.

Présidence de M. Claude Evin, président. – M. Jean Béranger a tout d'abord rappelé les décisions fondamentalement divergentes des deux assemblées : alors que l'Assemblée nationale avait adopté le projet du Gouvernement en s'efforçant d'améliorer les modalités de recouvrement de la contribution de solidarité, le Sénat lui a opposé la question préalable.

Ce projet de loi présente, en effet, quatre inconvénients principaux :

- il met gravement en cause la situation des retraités âgés de soixante à soixante-cinq ans qui continuent à exercer une activité professionnelle, alors que l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans constitue non pas une obligation, mais seulement une possibilité nouvelle, et que les nouvelles dispositions s'appliqueront à des personnes ayant déjà acquis des droits à jouir de leur pension ;

- il ne pourra avoir que peu d'effet positif sur la situation de l'emploi, si l'on considère que moins de 20 000 salariés sont aujourd'hui visés par le dispositif de l'ordonnance de 1982, et que le Gouvernement est incapable de fournir une évaluation précise des effets supplémentaires attendus des nouvelles dispositions proposées. Il risque, en revanche, d'avoir un effet négatif car les entreprises seront conduites, pour éviter un nouvel accroissement de leurs charges, à licencier des salariés expérimentés qu'elles ne pourront pas remplacer par des jeunes ;

- il ne comportera que peu d'effet bénéfique pour le régime d'indemnisation du chômage, car le produit de la contribution sera de l'ordre de 1 pour 1 000 des recettes de l'U.N.E.D.I.C., alors que des modalités d'aménagement fiscal seraient plus adaptées et procureraient un rendement bien supérieur ;

- il sera enfin d'application difficile, faute de modalités de contrôle simples et efficaces.

Pour ces raisons, trois modifications importantes ont été préconisées par le rapporteur, au cours de l'examen devant la commission des affaires sociales du Sénat, visant :

- à reporter du 1er janvier au 1er juillet 1986 la date d'entrée en vigueur de la loi ;

- à moduler les taux de la contribution de solidarité, entre soixante et soixante-cinq ans, afin d'assurer une progressivité du système ;

- à substituer aux modalités de contrôle par l'U.N.E.D.I.C. des méthodes de contrôle de type fiscal.

Il aurait été souhaitable de plus de fixer des règles particulières pour les artistes, auxquels, en raison du caractère intermittent de leurs revenus et de la pluralité de leurs employeurs, les dispositions envisagées paraissent difficilement applicables.

Ces propositions n'ont pas été en fait examinées : la commission des affaires sociales puis le Sénat ont adopté une question préalable.

M. Michel Coffineau, après avoir rappelé que le cumul d'un emploi était souvent considéré avec sévérité par l'opinion publique, a estimé que le projet du Gouvernement respectait les principes fondamentaux déjà posés par l'ordonnance de 1982.

Ce projet de loi préserve le droit au travail des personnes âgées de soixante à soixante-cinq ans.

Les règles particulières, applicables aux salariés ayant le droit de liquider des droits à pension avant l'âge de soixante ans (notamment les militaires), ne sont pas remises en cause.

Les cumuls emplois-retraites ne sont pas interdits, mais simplement soumis à une nouvelle contribution de solidarité à taux relativement modéré (deux fois 10 %) pour les salaires compris entre le montant du S.M.I.C. et un plafond égal à deux fois et demi celui-ci. Le taux le plus élevé (deux fois 50 %) n'est applicable qu'à la seule tranche de salaire supérieure à ce plafond.

Les associations représentant les personnes cumulant un emploi et une pension de retraite semblent avoir pris position davantage en fonction d'imputations de principe que du contenu réel du projet de loi.

Les modifications proposées par le rapporteur de la commission des affaires sociales du Sénat ne paraissent pas pouvoir améliorer sensiblement le texte adopté par l'Assemblée nationale, mais pourraient en rendre son application plus malaisée.

M. Charles Bonifay a indiqué que le groupe socialiste du Sénat s'était déclaré favorable aux amendements de M. Jean Béranger tendant à reporter la date d'application de la loi (afin d'offrir un délai supplémentaire aux entreprises) et à instituer une progressivité des taux de la contribution de solidarité.

M. Jean Chérioux a considéré que ce projet de loi était nocif, aussi bien sur le plan social que sur le plan économique.

Les dispositions visant à empêcher le cumul d'un emploi et d'une retraite ne permettront nullement la création de nouveaux emplois, comme l'atteste l'application de l'ordonnance de 1982.

La nouvelle contribution de solidarité imposera aux entreprises une charge nouvelle, dont elles chercheront à se dégager par le licenciement des salariés concernés, alors que ceux-ci, eu égard à leur expérience professionnelle, sont, dans la plupart des cas, utiles à l'économie nationale.

M. Etienne Pinte, après avoir rappelé l'objectif essentiellement social du projet de loi, a estimé que les amendements proposés par M. Jean Béranger (relatif à la date d'entrée en vigueur de la loi et à la progressivité des taux de la contribution de solidarité), participant du même esprit que le texte, n'apportent aucun correctif à son aspect anti-économique. En revanche, l'idée d'un aménagement de la fiscalité mérite d'être examinée.

M. Jean-Pierre Fourcade a estimé qu'il ne convenait pas de durcir les dispositions de l'ordonnance de 1982, dont les inconvénients économiques et sociaux sont connus.

La mise en œuvre des dispositions proposées sera largement incontrôlable et génératrice d'inégalités entre les entreprises car certaines se dispenseront d'acquitter la nouvelle contribution.

Les modifications suggérées par MM. Jean Béranger et Charles Bonifay permettront peut-être de concilier les positions des tenants de la justice sociale et de ceux de l'efficacité économique.

Aussi, la commission mixte paritaire pourrait-elle être invitée à les examiner.

M. Bernard Montergnole, ayant estimé que la justification du projet de loi était bien d'ordre social, a exprimé la conviction que les licenciements décidés par les entreprises pour échapper à la nouvelle contribution de solidarité seraient compensés par l'embauche de jeunes salariés.

Reporter d'ailleurs de six mois la date d'entrée en vigueur de la loi ne paraît présenter aucun avantage décisif pour la vie des entreprises.

M. Jacques Genton, après avoir rappelé que la commission de la défense du Sénat avait été saisie pour avis du projet de loi, en raison de son incidence sur la situation des anciens militaires, a regretté que le ministère de la défense n'ait pas fait part de sa position et que le Conseil supérieur de la fonction militaire n'ait pas été consulté.

Ce projet créera un malaise chez les militaires et semble appeler la mise en place de dispositions nouvelles prenant en compte le risque de licenciement à l'âge de soixante ans qu'il fait peser sur les intéressés.

Le président Claude Evin, après avoir noté que les commissaires étaient soit favorables au projet de loi voté par l'Assemblée nationale, soit hostiles à son principe même, soit partisans de le modifier pour le rendre acceptable par les deux assemblées, a consulté la commission mixte paritaire sur l'opportunité d'engager la discussion sur les articles.

La commission mixte paritaire a alors constaté l'impossibilité de parvenir à l'adoption d'un texte commun.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI RELATIF À L'ÉGALITÉ DES ÉPOUX DANS LES RÉGIMES MARIAGEUX ET DES PARENTS DANS LA GESTION DES BIENS DES ENFANTS MINEURS

Mardi 26 novembre 1985. — *Présidence de M. Jean-Pierre Worms, président.* — La commission mixte paritaire a procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

M. Jean-Pierre Worms, député, président ;

M. François Collet, sénateur, vice-président ;

Mme Denise Cacheux, député, et **M. Luc Dejoie**, sénateur, respectivement rapporteurs pour l'Assemblée nationale et le Sénat.

Présentant les dispositions restant en discussion, **M. Luc Dejoie** a indiqué que le Sénat avait repris en deuxième lecture, à l'article 10 (art. 1425 du Code civil : conclusion des baux), la solution qu'il avait adoptée en première lecture, tendant à exiger le consentement des deux époux pour tous les baux d'habitation pouvant entraîner une occupation d'une durée supérieure à deux ans. S'agissant de l'article 14 (art. 1435 du Code civil : emploi et remploi), il a noté que la divergence ne portait que sur le délai de régularisation du remploi par anticipation. En ce qui concerne les articles 16 (art. 1442 du Code civil) et 16 *bis* (art. 262-1 du Code civil) relatifs au report des effets de la dissolution du mariage, il a indiqué que le Sénat avait adopté, en deuxième lecture, une nouvelle rédaction interdisant à l'époux auquel il incombe à titre principal les torts de la séparation de demander le report. Enfin, il a constaté que le Sénat avait donné à l'article 39 A une nouvelle rédaction des dispositions accordant à toute personne le droit d'ajouter à son nom, à titre d'usage, le nom de celui de ses parents qui ne lui a pas transmis le sien.

Après s'être félicitée des nombreux points d'accord déjà intervenus au cours des navettes entre les deux assemblées, **Mme Denise Cacheux** a rappelé qu'à l'article 10 l'Assemblée avait fait droit aux arguments du garde des sceaux, qui avait jugé souhaitable de ne pas compliquer les formalités de conclusion des baux et qui avait considéré que la nullité du bail qui en résulterait jouerait contre le locataire ; elle a souligné, d'autre part, qu'il lui paraissait paradoxal de refuser de reconnaître à la femme seule un pouvoir actuellement exercé par le mari seul sur les biens communs ordinaires. Analysant enfin les autres points de divergence, à propos desquels elle a noté qu'aucun désaccord de principe n'opposait les deux assemblées, elle a exprimé l'espoir qu'un texte commun puisse être élaboré sur l'ensemble des dispositions restant en discussion.

Puis la commission a abordé l'examen de l'article 10 (art. 1425 du Code civil).

Soulignant que le régime de cogestion proposé à cet article par le Sénat pour la conclusion des baux d'habitation était calqué sur celui existant depuis 1965 en matière de baux commerciaux et de baux ruraux, **M. Luc Dejoie** a estimé que ces baux constituaient un acte grave pour la communauté, pouvant entraîner un certain appauvrissement de celle-ci, au même titre que les emprunts et les cautionnements, soumis par le projet à un régime de cogestion ; il s'est demandé, en outre, si le texte adopté par l'Assemblée nationale, qui institue un système de gestion concurrente des époux, ne risquerait pas en pratique de pérenniser la situation actuelle dans laquelle le mari gère seul les biens de la communauté.

Après avoir souligné les difficultés actuelles du marché locatif, **M. Alain Richard** a déclaré que la solution retenue par l'Assemblée nationale visait à ne pas faire de la conclusion des baux un facteur supplémentaire de blocage.

M. François Collet a observé que le texte proposé par le Sénat présentait l'intérêt de rendre la même règle applicable à l'ensemble des baux conclus sur des biens de la communauté ; il a indiqué en outre qu'il ne lui paraissait pas opportun de modifier les règles des régimes matrimoniaux pour résoudre les difficultés du marché locatif.

Regrettant que le texte adopté par le Sénat impose dans tous les cas une cogestion dans ce domaine, **Mme Denise Cacheux** s'est demandée si un compromis entre les deux assemblées ne pourrait pas être recherché sur la base d'un système de gestion concurrente des deux époux pour tous les baux d'une durée inférieure à six ans.

Reprenant la parole, **M. Luc Dejoie** a indiqué que le texte adopté par le Sénat visait également à harmoniser les conditions dans lesquelles un bail peut être conclu et résilié, rappelant sur ce point que, dans la loi Quilliot, le congé donné en vue de la vente vaut offre de vente au locataire ; il a également rappelé les règles du régime primaire qui imposent le consentement des deux époux pour disposer des droits par lesquels est assuré le logement de la famille. Enfin, après avoir noté la difficulté de connaître, à l'origine, la durée exacte des baux en raison du droit au renouvellement qui s'y attache, il a indiqué qu'il lui paraissait en tout état de cause impossible de soumettre à la gestion concurrente des époux les baux d'une durée supérieure à trois ans.

Après de nouvelles observations de **MM. Luc Dejoie, François Collet, Jacques Larché, Alain Richard, Jean-Pierre Worms** et de **Mme Denise Cacheux**, le président a pris acte de la persistance du désaccord sur l'article 10 et a constaté que la commission mixte paritaire n'était pas en mesure de parvenir à l'élaboration d'un texte commun.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PRO-
POSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT
EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI RELATIF A LA
DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT**

Jeudi 28 novembre 1985. - *Présidence de M. Jean-Pierre Michel, président.* - La commission mixte paritaire a procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

M. Jean-Pierre Michel, député, président ;

M. Edouard Bonnefous, sénateur, vice-président ;

M. Louis Besson, député, et M. René Monory, sénateur, respectivement rapporteurs pour l'Assemblée nationale et le Sénat.

Après que **M. René Monory** eut expliqué les raisons qui avaient conduit le Sénat à opposer la question préalable au projet de loi et que **M. Louis Besson** eut présenté les grandes lignes du dispositif retenu par l'Assemblée nationale, et à la suite des interventions de **MM. Jean-Pierre Soisson** et **Jacques Descours Desacres**, le président a constaté l'impossibilité dans laquelle se trouvait la commission mixte paritaire de parvenir à un accord sur le texte du projet de loi.