

# SÉNAT

---

AVRIL 1987

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE

---

	Pages
Affaires culturelles .....	957
Affaires sociales .....	963
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation .....	971
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale .....	987
Délégation du Sénat pour les Communautés européennes .....	1011

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mercredi 8 avril 1987 - Présidence de M. Maurice Schumann, président.**- La commission a entendu **M. Alain Casabona**, secrétaire général du comité national pour l'éducation artistique, dans la perspective du dépôt par le Gouvernement d'un **projet de loi relatif aux enseignements artistiques.**

**M. Alain Casabona** a, tout d'abord, dressé un tableau de la situation actuelle des enseignements artistiques en France.

Dans le primaire, l'enseignement artistique (musique, arts plastiques) devrait théoriquement comporter deux heures hebdomadaires. Le non-respect de cette prescription découle essentiellement de l'insuffisance de formation artistique des instituteurs dans les écoles normales. **M. Marcel Landowski**, chargé par le ministre de la culture et de la communication d'une mission générale de réflexion sur les enseignements artistiques, préconise l'institution d'un conseiller pédagogique pour la musique et d'un conseiller pédagogique pour les arts plastiques par circonscription primaire (ce qui impliquerait la formation et le recrutement de 2 200 conseillers) et suggère parallèlement d'explorer la voie de la formation pédagogique d'intervenants extérieurs. **M. Alain Casabona** cite, à titre d'exemple, l'expérience encourageante du centre de formation de Lille. Paris et Lyon ont, quant à elles, adopté le système de maîtres-délégués, formés et payés par la municipalité, mais qui exercent dans des conditions de travail difficiles,

passant de classe en classe, à raison d'une heure par classe. Cette solution de prise en charge par les municipalités engendre toutefois des inégalités au niveau national.

Dans le secondaire, la situation est différente pour les collèges et les lycées.

Dans les collèges, l'enseignement artistique est obligatoire, à raison d'une heure d'arts plastiques et d'une heure de musique par semaine. Dans la pratique, l'on constate un déficit d'heures d'enseignement artistique qui s'élève à 15 % pour l'éducation musicale et à 6,5 - 7 % pour les arts plastiques. Cet état de fait résulte de deux phénomènes :

- en dépit de la création d'un C.A.P.E.S. et d'une agrégation pour ces matières il y a une quinzaine d'années, les mauvaises conditions de travail auxquelles se heurtent les professeurs de musique semblent décourager les vocations : les candidats aux C.A.P.E.S. sont moins nombreux que les places offertes et les postes sont difficiles à pourvoir ;

- les disciplines artistiques souffrent par ailleurs d'un manque de considération qui conduit inexorablement à des suppressions insidieuses d'heures d'enseignement artistique en période de diminution de l'enveloppe globale répartie par les chefs d'établissement. Il semble que cette évolution soit appelée à perdurer tant que des garde-fous ne seront pas institués. La décentralisation rend encore ce problème plus aigu, les ministres successifs de l'éducation nationale considérant qu'ils ne pouvaient donner aux recteurs d'instructions relatives à la répartition de cette enveloppe.

Les propositions de M. Landowski s'orientent vers l'institution d'une heure hebdomadaire supplémentaire d'enseignement artistique répartie au choix entre musique ou arts plastiques. Cette création d'une heure supplémentaire entraînerait une augmentation de 104 000 heures d'enseignement artistique et nécessiterait

en conséquence le recrutement de 5 000 nouveaux enseignants. Il semble que le ministère de l'éducation nationale s'oriente plutôt vers la mise en place d'un enseignement artistique facultatif. **M. Alain Casabona** pense, quant à lui, que cette proposition, séduisante d'un point de vue budgétaire, risque d'entraîner à terme la disparition des enseignements artistiques. Selon lui, il conviendrait en premier lieu de réduire le déficit des horaires constaté à l'heure actuelle et de s'orienter parallèlement vers la création d'ateliers facultatifs.

Dans les lycées, le caractère facultatif accordé aux enseignements artistiques en 1965-1966, accentué par la séparation des collèges et lycées de la réforme Haby, a conduit à une quasi-disparition de l'enseignement artistique dans les lycées. Pour **M. Alain Casabona**, l'objectif dans les lycées est de conduire à réintroduire progressivement ces enseignements, éventuellement sanctionnés par une épreuve finale au baccalauréat.

En conclusion, **M. Alain Casabona** a déploré l'absence d'enseignement artistique dans les collèges et lycées techniques, qui explique dans une large mesure que les entreprises françaises soient particulièrement démunies face à leurs concurrentes en matière d'esthétique industrielle, au moment où la concurrence internationale démontre la nécessité pour les entreprises de se placer sur le marché international par l'aspect qualitatif des produits offerts. C'est ainsi que Sony et Philips consacrent 5 % de leur chiffre d'affaires à l'esthétique industrielle et que Sony crée 400 nouveaux produits par jour (ce qui représente la création quotidienne de l'ensemble des entreprises françaises).

Un débat s'est ensuite instauré auquel ont pris part **M. Maurice Schumann**, président, **MM. Jacques Bérard, Jean Delaneau, Roger Quilliot et Jacques Habert**, et qui a permis de souligner le rôle important joué par les collectivités locales dans le développement des

enseignements artistiques. En réponse aux questions qui lui ont été posées, **M. Alain Casabona** a fait valoir :

- que le recours au bénévolat ou à des étudiants, retraités ou chômeurs susceptibles de percevoir une indemnité sous forme de vacation pour l'éveil artistique des élèves dans le primaire, ne résolvait pas le problème de la formation pédagogique complémentaire de ces intervenants extérieurs et s'avérait par là-même coûteux ;

- que la politique des contrats-bleus devait permettre aux élèves du primaire de bénéficier des activités sportives et des enseignements artistiques en dehors des heures de scolarité. Cette politique n'est cependant pas transposable au secondaire ;

- que l'insuffisante motivation des élèves pour les enseignements non sanctionnés par un examen constitue une difficulté supplémentaire pour leur développement ;

- qu'il était nécessaire de dépasser le clivage éducation nationale- culture et propose de préférer les termes d'intervenants associés à ceux d'intervenants extérieurs.

La commission a ensuite désigné :

- **Mme Hélène Luc, rapporteur de la proposition de loi n° 39 (1986- 1987)** présentée par Mme Marie-Claude Beaudeau et plusieurs de ses collègues, **relative à l'enseignement de la langue et de la culture arméniennes ;**

- **M. Ivan Renar, rapporteur de la proposition de loi n° 40 (1986-1987)** présentée par Mme Danielle Bidard-Reydet et plusieurs de ses collègues, **relative aux langues de France et aux cultures régionales.**

- **M. Adrien Gouteyron, rapporteur de la proposition de loi n° 149 (1986-1987)** présentée par M. René Trégouët, **tendant à améliorer l'information des téléspectateurs.**

Elle a enfin décidé de demander d'être saisie pour avis de la **proposition de loi n° 144 (1986-1987), présentée par M. Pierre-Christian Taittinger, tendant à encourager le mécénat d'entreprise** et a, d'ores et déjà, désigné **M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis.**

## AFFAIRES SOCIALES

**Jeudi 9 avril 1987 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.-** La commission a procédé à l'audition de M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi, pour la présentation de l'action de son ministère et du calendrier législatif en matière sociale.

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi, a tout d'abord annoncé à la commission que le gouvernement comptait déposer cinq textes à vocation sociale au cours de la session de printemps de l'année 1987, à savoir l'aménagement du temps de travail, les chômeurs de longue durée, l'accès à l'emploi des handicapés, la modernisation de l'apprentissage et enfin, un texte portant diverses mesures d'ordre social.

Pour ce qui est de l'aménagement du temps de travail, le ministre a rappelé qu'il s'agissait d'un texte connu puisqu'il est conforme au texte adopté le 20 décembre 1986 dans le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social (article 39) annulé par le Conseil constitutionnel pour un motif de forme.

Le ministre a indiqué que ce texte, qui s'inspire largement de la proposition de loi Fourcade-Boyer, poursuit trois objectifs :

- Le premier objectif qui a trait à la modulation de la durée du travail autorise non seulement la conclusion d'un accord de branche mais également d'entreprise ou d'établissement.

Le projet supprime le lien obligatoire entre la modulation des horaires de travail et la réduction du

temps de travail, les contreparties de la modulation étant laissées à la négociation. Le projet réintègre par ailleurs dans la modulation les salariés placés sous contrat à durée de travail déterminée ou à temps partiel. Toutefois le projet fixe des conditions à la mise en oeuvre de cette modulation dans la mesure où elle ne doit pas rencontrer l'opposition des syndicats de travailleurs ayant recueilli plus de la moitié des voix aux élections professionnelles et dans l'ensemble, la modulation sur l'année doit respecter la durée légale des 39 heures.

Le projet élargit par ailleurs le nombre de cas ouvrant la possibilité de récupération des heures perdues et il institue enfin une base légale au calcul de la durée du travail autour du cycle de production.

- Le second objectif du texte a trait aux dérogations aux règles du repos dominical pour les entreprises ayant des activités aux impératifs économiques et non plus seulement techniques.

- Le dernier objectif du texte concerne le travail féminin dont la réglementation ne correspond plus aux droits à l'emploi et à l'égalité professionnelle revendiquée à l'heure actuelle par les femmes ; le projet tend donc à aligner la situation des femmes sur celle des hommes au regard du travail de nuit et pour le travail en continu. Toutefois, le projet institue de solides garanties pour la protection des femmes dans la mesure où les dérogations ne pourront être mises en oeuvre qu'avec la conjonction d'un accord de branche étendu et d'un accord d'entreprise, c'est-à-dire n'ayant pas dans les deux cas, fait l'opposition des syndicats ayant recueilli plus de la moitié des voix aux élections professionnelles.

Le ministre a ensuite répondu à un **questionnaire de la commission** :

S'agissant des états généraux de la Sécurité sociale, il a confirmé leur tenue dès le mois de juin dans le cadre départemental. Ils seront toutefois précédés d'une réunion visant à dresser un constat financier précis de la Sécurité

sociale. Les états généraux devront permettre de répondre à six grandes questions : l'équilibre de la branche vieillesse, la politique familiale, le rôle de l'hôpital et des autres structures de soins, la modération concertée des dépenses de médecine de ville dans le respect des principes sur lesquels elle est établie, le financement de la Sécurité sociale et les modalités de sa gestion. La synthèse de ces travaux s'effectuera au niveau national au mois d'octobre.

Le ministre a par ailleurs souhaité qu'un débat sur la Sécurité sociale puisse être organisé prochainement au Parlement.

Il a également confirmé les prévisions déficitaires du régime général pour 1987 et indiqué que les difficultés de trésorerie apparaîtront dès la fin du premier semestre. Des avances de la Caisse des dépôts et consignations, à hauteur de 9 milliards de francs, permettront d'assurer les paiements du troisième trimestre. En revanche, un besoin supplémentaire oscillant entre 12 et 15 milliards de francs apparaîtra au quatrième trimestre, le déficit de trésorerie pouvant atteindre 25 milliards de francs certaines journées.

Le ministre a souligné la nécessité de prendre une mesure nouvelle de financement pour faire face à cette situation. En tout état de cause, celle-ci n'interviendra pas avant que le constat préalable aux états généraux soit dressé.

**M. Philippe Séguin** a ensuite indiqué qu'à la suite du rapport remis par la commission d'évaluation et de sauvegarde de l'assurance-vieillesse, son département ministériel allait mettre à l'étude deux voies de réforme possibles :

- la retraite flexible, caractérisée par une majoration de la pension pour chaque année d'ajournement du départ en retraite,

- la retraite progressive, permettant de réduire son activité en percevant une part de la pension.

De même certains membres de cette commission ont souhaité que les liens entre pensions et retraites soient redéfinis.

Le ministre a alors décrit l'évolution récente et les perspectives à court et moyen terme du marché de l'emploi en France.

Après avoir indiqué que le taux de chômage en France est passé de 10,2 % en janvier 1986 à 11 % en février 1987, il a précisé que, si on avait constaté en 1986 une stabilisation de l'emploi salarié (plus 50 000 emplois dont 70 000 stages d'insertion à la vie professionnelles), en revanche on a constaté sur la même période une dégradation de l'emploi total disponible en raison des pertes d'emplois agricoles (-45 000 emplois), de la réduction des effectifs des administrations (-5 000 emplois) ainsi que d'une baisse légère de l'emploi des non salariés non agricoles.

Compte tenu des données démographiques qui conduisent chaque année environ 185 000 personnes à se présenter sur le marché de l'emploi, la différence entre les ressources de main d'oeuvre et l'emploi disponible total conduit ainsi pour l'année 1986 à une progression de l'ordre de 230 000 du nombre de demandeurs d'emploi supplémentaires.

Si le chômage n'a progressé entre 1985 et 1986 que de 143 000 personnes (passant de 2 546 000 à 2 689 000), l'explication tient aux effets du traitement social du chômage qui a été poursuivi par le gouvernement en 1986.

Le ministre a indiqué que la situation ne changerait pas de manière significative jusqu'en 1991. Le ministre a alors évoqué les mesures prises par le gouvernement depuis mars 1986 en faveur de l'emploi, qui ont porté essentiellement sur la poursuite des programmes en faveur des travaux d'utilité collective et des chômeurs créateurs d'entreprises.

Il a souligné le succès de l'action de placement des chômeurs qui a progressé de 26 % en 1986 par rapport à

1985 et qui a concerné 477 000 personnes ; l'ordonnance du 20 décembre 1986 sur le placement des chômeurs vise à encourager cette action en complément de l'ordonnance du 11 août 1986 sur le travail à temps différencié.

L'effort principal a cependant porté sur l'emploi des jeunes qui a été un succès certain, puisqu'entre mars 1986 et le 31 janvier 1987, 1 036 000 jeunes ont bénéficié des mesures du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes ; 60 % des jeunes ayant bénéficié de ces mesures ont, à l'issue de leur période couverte par ce plan, bénéficié d'un contrat à durée indéterminée et 97 % d'un contrat de plus d'un an.

Le gouvernement a par ailleurs décidé de mettre en oeuvre des mesures spécifiques d'aide aux salariés licenciés par le moyen de contrats de conversion du FNE et il a décidé de prolonger les travaux d'utilité collective au-delà de la période de douze mois.

Pour 1987 le gouvernement a décidé de lutter contre le chômage de longue durée et il déposera donc dans ce sens un texte devant le Parlement, essentiellement pour développer la qualité des stages, pour augmenter le nombre de places offertes aux chômeurs de longue durée et pour encourager les entreprises à employer ces chômeurs. D'ores et déjà 250 000 stages ont été décidés et financés pour l'insertion en alternance des chômeurs de longue durée ; les entreprises devraient pouvoir bénéficier de contrats exonérés de cotisations sociales ; le dispositif législatif envisagera en outre de supprimer le délai de carence avant la mise en oeuvre du système de solidarité pour cette catégorie de chômeurs.

Le ministre a ensuite répondu aux **questions des commissaires**.

Il a tout d'abord manifesté son accord avec **M. Jean Clouet** qui avait estimé que la politique de protection sociale en France était par trop nationale et ne s'inscrivait pas dans le dispositif de l'accord unique européen.

**A M. Pierre Louvot**, il a indiqué quels étaient les éléments de la dérive déficitaire du système français de

Sécurité sociale et les problèmes posés par les régimes spéciaux.

Il a expliqué à **M. François Delga** les raisons qui imposent aux professionnels libéraux et notamment aux médecins un délai de 90 jours avant de leur accorder des indemnités en cas de maladie.

Il a manifesté son accord avec les remarques de **M. Henri Collard** sur la part de l'alcoolisme et du tabac dans le déficit de la Sécurité sociale.

Il a également manifesté son accord avec les remarques de **M. Paul Souffrin** qui avait estimé que l'objectif de formation des travaux d'utilité collective avait été perdu de vue alors même que le bénéfice des travaux d'utilité collective avait fait l'objet d'une sélectivité croissante.

Il a donné les indications sur les conditions de renouvellement de la convention générale de protection de la sidérurgie (C.G.P.S.).

A **Mme Marie-Claude Beaudeau**, il a indiqué les effets sur l'emploi de la suppression de l'autorisation administrative de licenciement ainsi que les effets du plan pour l'emploi des jeunes, notamment au regard de la part des différents types de contrat dans les créations d'emplois. Il lui a également indiqué quel était le calendrier actuel de revalorisation des allocations familiales et donné les raisons de l'absence de revalorisation de celles-ci au 1er janvier 1986.

Il a expliqué à **M. Charles Descours** les raisons pour lesquelles certaines entreprises ne recevaient qu'avec retard les déductions de cotisations liées à l'embauche dans le cadre du plan d'urgence, celui-ci résultant de problèmes de financement internes aux organismes paritaires de mutualisation de la part patronale de formation.

Il a indiqué à **M. Marc Boeuf** sa conception du fonctionnement des associations intermédiaires et indiqué qu'il lui ferait communiquer les statistiques sur les chômeurs de plus de 40 ans.

Il a précisé à **M. Jean Chérioux** que l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite intervenait à hauteur de 13 milliards de francs dans le déficit de l'assurance-vieillesse. Il a également donné des précisions à **M. Louis Souvet** sur les réflexions actuellement menées dans son ministère pour couvrir le déficit de l'exercice 1987 par des mesures de solidarité.

Il a donné des précisions à **M. Guy Besse** sur les conditions de financement des travaux d'utilité collective par les collectivités locales et par l'Etat au-delà de douze mois. Il a manifesté son accord avec les remarques de **M. André Rabineau** sur les conditions d'information du public sur la gestion de la Sécurité sociale.

Il a enfin donné sa conception sur les effets de la productivité sur l'emploi à **M. François Louisy** et il a notamment fait part de ses interrogations sur les recherches de productivité dans des structures non soumises à la concurrence internationale.

La commission a ensuite procédé aux désignations de rapporteurs suivants :

- **M. Louis Boyer** pour la proposition de loi n° 132 (1986-1987) de M. Jean Delaneau, tendant à modifier certaines dispositions du code de la santé publique relatives à l'exercice de la profession de sage-femme ;

- **M. André Rabineau** pour la proposition de loi n° 148 (1986-1987) de M. Olivier Roux, relative à la réparation des préjudices moraux et matériels subis en relation avec les événements d'Algérie par les personnes de citoyenneté française.

Elle a enfin désigné comme titulaire **M. Pierre Louvot** pour assurer la représentation du Sénat au sein du Conseil supérieur des prestations sociales

**agricoles**, en remplacement de M. Louis Caiveau, décédé.  
Elle a également désigné **M. Jacques Machet** comme  
suppléant en remplacement de M. Henri Collard,  
démissionnaire.

## **FINANCES, CONTROLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION**

**Mercredi 8 avril 1987 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, M. Christian Poncelet, président, a, en premier lieu, rappelé l'objet de cette journée d'études, consacrée à l'évolution des finances locales : il s'agit, en dehors de toute préoccupation législative immédiate, d'examiner certains problèmes de fond et principalement le circuit de financement des collectivités locales et la fiscalité locale. Pour ce faire, la commission a souhaité associer à sa réflexion M. le ministre délégué, chargé des collectivités locales et les présidents, ou leurs représentants, des grandes associations d'élus.**

**M. Yves Galland, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales, a tout d'abord présenté des observations générales sur l'évolution des finances locales.**

Depuis 1984, la croissance des dépenses locales s'est sensiblement infléchie ; les collectivités locales ont su freiner leurs dépenses dans le domaine des compétences décentralisées, ainsi qu'en matière de frais de personnel.

Toutefois, les dépenses des régions continuent à augmenter fortement, de 16 % en 1987 par rapport à 1986 ; il serait souhaitable qu'à cette expansion rapide, liée à la transformation des régions en collectivités locales de plein exercice succède, à bref délai, une situation plus conforme à celle des autres collectivités locales.

Au sein de cette évolution d'ensemble plutôt favorable subsistent divers points noirs.

Le déséquilibre de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales est le premier d'entre eux ; ce déséquilibre est dû principalement à une détérioration démographique et à l'effet de la surcompensation décidée en 1985. Celle-ci n'a pu être supprimée en raison des difficultés plus graves encore que connaissent d'autres régimes. Le taux des cotisations employeurs, de 15,2 % en 1987, demeure d'ailleurs nettement inférieur à celui des régimes comparables (Etat, S.N.C.F., banque de France). En étalant sur plusieurs exercices d'inévitables augmentations de cotisations, le Gouvernement a le sentiment d'avoir fait tout son possible.

Par ailleurs, le transfert de compétence en matière d'enseignement scolaire, qui a entraîné la mise à la charge des collectivités locales d'un patrimoine dont l'état est très hétérogène, a suscité un surcroît de dépenses. C'est pourquoi la commission consultative d'évaluation des charges définira en avril prochain, conformément à l'article 98 de la loi de finances pour 1987, une méthode précise pour évaluer le coût de la remise en état des lycées.

**M. le ministre délégué** a alors précisé que l'Etat, conscient des difficultés auxquelles se heurtent les collectivités dans la maîtrise de leurs dépenses souhaite examiner avec les élus les moyens de surmonter les obstacles qu'ils rencontrent.

Dans cet esprit, le Gouvernement n'envisage nullement d'imposer aux collectivités locales une quelconque norme de progression de leurs dépenses, ou tout autre système contraignant, contrairement à ce qu'ont pu recommander certains experts.

Décrivant ensuite l'évolution des ressources des collectivités locales, **M. Yves Galland** a précisé que les marges de manoeuvre étaient de plus en plus étroites. Pour les communes, de 1980 à 1986, en effet, les recettes venant des produits domaniaux et des tarifs de services publics n'ont cessé de régresser (passant de 14,6 % à

12,4 % des ressources), les transferts reçus de l'Etat restant stables (de 35,4 % à 34,8 %), l'emprunt diminuant sensiblement (de 13,5 % à 11,7 %) et la fiscalité progressant de 36,5 % à 41,1 % de l'ensemble des ressources.

Ressource traditionnelle, l'emprunt progresse moins vite que le montant des investissements. Toutefois, la baisse des taux d'intérêt permet une diminution sensible du coût des emprunts nouveaux ; en outre, en 1986-1987, un encours total de 30 milliards de francs de prêts contractés à taux élevés (supérieurs à 13 %) pourront être convertis, dans des conditions plus avantageuses.

Les dotations de l'Etat croissent par ailleurs de manière très satisfaisante en 1987 et le coût total des allègements d'impôts locaux pris en charge par l'Etat s'élève à plus de 30 milliards de francs.

Evoquant ensuite les problèmes posés par la trésorerie des collectivités locales, le Ministre a en premier lieu souligné que la fonction de comptable ne devrait pas évoluer sensiblement.

S'agissant du débat compte d'avances sur impôts locaux - placement des fonds libres, il a relevé que le coût net du système pour l'Etat était de 4,4 milliards de francs en 1986.

Dans ce cadre, une expérience pourrait être menée, supprimant simultanément la gratuité des avances par voie de douzième et l'interdiction de placer les fonds disponibles en attente d'emploi, auprès de certaines grandes collectivités qui s'y prêteraient volontairement.

**M. Philippe Auberger, représentant l'association des maires de France, a rappelé les principales préoccupations des élus locaux.**

La première d'entre elles concerne la C.N.R.A.C.L., qui est confrontée à un déséquilibre structurel, et pour laquelle des mesures conjoncturelles ont seules été prises.

La seconde a trait aux charges créées par les constructions scolaires, pour lesquelles les crédits transférés apparaissent notablement insuffisants. Ce problème est posé avec une particulière acuité pour les petites communes et, également, pour les lycées à l'heure où un programme de scolarisation ambitieux est mis en place, notamment dans l'enseignement technique.

S'agissant de l'évolution des ressources, **M. Philippe Auberger**, tout en reconnaissant la progression intéressante des dotations transférées par l'Etat, s'est inquiété du mode de calcul de la D.G.F. qui incite à l'augmentation de la pression fiscale locale.

Il a ensuite indiqué que les chambres régionales des comptes posaient parfois des questions aux élus qui relevaient de l'appréciation de l'opportunité de leur gestion.

**M. Jean-François Pintat, président du mouvement national des élus locaux**, a évoqué la question de la trésorerie des collectivités locales.

Il a souhaité à ce propos, éclaircir la liaison souvent effectuée entre le compte d'avances et les modes de placement de la trésorerie.

Autant la suppression des avances sur impôts peut être envisagée, en contrepartie de la liberté de placement des fonds libres, autant les collectivités locales n'ont pas à supporter le déficit du compte d'avances en fin d'exercice, qui relève de la responsabilité exclusive de l'Etat.

Si une réforme, qui respecterait ce cadre, devait être mise en place, il conviendrait naturellement d'adopter des règles différenciées selon la taille des collectivités locales.

Cette réforme pourrait s'inscrire dans le cadre d'une refonte de la C.A.E.C.L., qui serait d'autant plus facile à effectuer qu'aucun prélèvement ne serait plus opéré à l'avenir sur cette caisse par l'Etat.

**M. Maurice Blin, rapporteur général**, a indiqué qu'une réforme de la C.A.E.C.L. permettrait probablement d'éviter tout prélèvement à l'avenir.

Il a par ailleurs rappelé que la chute de la collecte des fonds au titre des livrets A aboutirait à court terme à un alignement total du taux du crédit aux collectivités locales sur le taux du marché.

Il a ensuite indiqué que les dépenses des régions ne s'élevaient qu'à 25 milliards de francs ; de ce fait, les taux de progression, qui portent sur des masses très faibles, ne sont pas réellement significatifs.

**M. André-Georges Voisin**, s'est félicité que le Gouvernement n'envisage pas de porter atteinte à l'autonomie locale.

A propos de l'enseignement scolaire, il a indiqué que le partage de la compétence entre la région et le département pouvait être source de dépenses supplémentaires.

S'agissant de la gestion de la trésorerie, il a relevé qu'un régime différencié devait impérativement être adopté selon la taille des collectivités.

**M. Robert Vizet** s'est déclaré préoccupé par l'évolution des prêts aux collectivités locales. Le groupe de la caisse des dépôts n'a pas abaissé le taux de ses prêts à concurrence de la diminution de l'intérêt servi aux épargnants sur leurs livrets A.

Il a ensuite indiqué que les privatisations et le projet de loi sur l'épargne-retraite entraîneraient un nouveau tarissement de la collecte au titre des livrets A.

A propos de la situation de la C.N.R.A.C.L., il a interrogé le ministre sur les perspectives pour l'exercice 1988.

Il s'est ensuite enquis de l'évolution de la procédure au conseil d'Etat sur le recours formé contre le décret du

26 décembre 1985 modifiant le régime du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

**M. Jean Cluzel** a souhaité que la caisse des dépôts puisse cette année renégocier tous les emprunts contractés à un taux supérieur à 13 %. Concernant l'avenir de la C.N.R.A.C.L., il a espéré que les augmentations de cotisations pourront être étalées et non pas massives.

Il a ensuite indiqué que l'instruction comptable M.51, qui s'applique actuellement aux départements, entrave l'élaboration d'une véritable comptabilité analytique. En outre, la distinction crédits de paiement-autorisations de programme devrait être applicable à tous les investissements des départements et des régions.

**M. Jean-Marie Rausch, président de l'association des maires des grandes villes de France**, a déclaré que le problème de la trésorerie ne se posait pas pour les grandes villes ; celles-ci ont d'ores et déjà la possibilité de moduler parfaitement leur trésorerie qui peut être réduite à environ sept jours de dépenses, ce qui évite d'avoir à emprunter. En revanche, la question se pose avec une acuité particulière pour les petites collectivités.

**M. Jacques Blanc, président de l'association nationale des élus régionaux** a indiqué que les régions, comme les grandes villes, avaient la maîtrise du rythme de leurs ressources d'emprunt mais n'avaient pas, en revanche, la même maîtrise du rythme de leurs dépenses.

S'agissant, par ailleurs, du taux de progression des dépenses des régions, il a relevé que la gestion des régions était réalisée avec seulement 2.400 agents ; les élus régionaux ne souhaitent d'ailleurs pas que la région devienne un échelon de gestion administrative important. Il conviendrait donc que la région dispose d'une fiscalité propre et non pas additionnelle à celle des autres collectivités qui, en raison de la faiblesse de la base de départ, fait apparaître des taux de progression apparemment exagérés. Il a enfin souhaité que cesse le procès fait par certains aux régions.

**M. René Régnault** a pris acte de la volonté du Gouvernement de ne pas porter atteinte à l'autonomie des collectivités locales. Il a rappelé le voeu du bureau de l'association des maires de France de ne pas voir un nouveau prélèvement être opéré par l'Etat sur la C.A.E.C.L. Il a souhaité que l'indexation sur la T.V.A. de la D.G.F. soit maintenue, puisque la D.G.F. a été substituée à la taxe locale, elle-même remplacée par la T.V.A. Il s'est ensuite enquis du rapport que doit déposer le Gouvernement sur la situation des régimes de retraite spéciaux de salariés.

A propos du débat sur l'opportunité de supprimer l'obligation de dépôt des fonds libres des collectivités locales au trésor, **M. René Régnault** a indiqué qu'il pourrait y avoir un détournement de la vocation naturelle des collectivités locales si celles-ci étaient conduites à financer d'autres secteurs économiques. Il s'est en outre inquiété de la création de fait de deux catégories de collectivités locales qu'entraînerait une réforme différenciée, qui nuirait à la solidarité entre communes.

**M. Georges Lombard** a relevé le caractère néfaste du blocage des tarifs locaux ; les collectivités locales, à qui l'on reconnaît le droit de fixer le taux de l'impôt, doivent pouvoir fixer le niveau de tous leurs tarifs.

**M. Henri Goetschy** a souhaité que les conventions passées par l'Etat en matière de mise à disposition de personnels soient respectées de manière systématique par celui-ci. Il a regretté qu'un nombre excessif de contrôles sur les actes des collectivités locales subsiste. Il a souhaité que les constructions de maisons de retraite soient éligibles au F.C.T.V.A.

**M. Jean-Pierre Masseret** a souligné qu'il serait opportun d'accroître les possibilités de renégociation de la dette des collectivités locales et a souhaité connaître l'avis du Gouvernement sur la proposition effectuée par les présidents de conseils régionaux de transférer aux régions une fiscalité assise sur la consommation d'énergie.

**M. Jacques Oudin** a rappelé que les chambres régionales des comptes étaient des institutions jeunes, dont la jurisprudence pouvait s'affiner. En revanche, il est indispensable d'assurer totalement le secret de l'instruction des affaires.

**M. Josy Moinet** a relevé les deux contradictions auxquelles sont aujourd'hui confrontées les collectivités locales. D'une part, celles-ci sont invitées à maîtriser leur fiscalité, d'autre part, elles sont sollicitées pour accroître l'investissement local. Par ailleurs, déconnecter totalement la D.G.F. de la progression de la fiscalité locale aboutirait à diminuer, de manière automatique, l'autonomie des collectivités locales.

Il a ensuite fait état de l'importante mutation que connaît aujourd'hui l'orientation de l'épargne ; à court terme, un problème de financement s'ensuivra inmanquablement pour les collectivités locales.

A propos de la trésorerie, il a relevé que la liberté de gestion des grandes villes était encore très incomplète et que leur liberté de placement était toujours inexistante ; il a mis en garde contre la création d'un traitement discriminatoire selon la taille des collectivités locales.

**M. Roland du Luart** a indiqué qu'une gestion correcte des emprunts permettrait de résoudre le problème de la trésorerie ; les petites communes ont par ailleurs une gestion trop prudente du volume de leur trésorerie, qui aboutit à des fonds de roulement trop importants. Une modification des instructions données aux receveurs-percepteurs permettrait de supprimer une partie du problème.

**Mme Paulette Fost** s'est inquiétée d'une éventuelle libération du tarif des cantines scolaires. En outre, la nécessité de substituer l'usager au contribuable ne doit pas être exagérée.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, **M. René Ballayer** a évoqué le caractère indispensable de la suppression de la surcompensation à laquelle doit faire face la C.N.R.A.C.L. et la complexité du dispositif actuel de la dotation globale de fonctionnement. Il s'est inquiété d'une réforme de la gestion de la trésorerie qui aboutirait à créer, de fait, deux catégories de communes.

**M. Jacques Descours-Desacres** a indiqué le caractère rare des mauvaises gestions locales. Tout en se félicitant de l'engagement du Gouvernement de respecter l'autonomie locale, il a évoqué les contraintes qui s'imposent aux collectivités locales et, par exemple, le blocage du tarif des cantines scolaires. A propos de la trésorerie des collectivités locales, il a signalé que les petites communes étaient, par divers moyens, invitées à conserver des fonds disponibles trop importants ; certaines des règles de la comptabilité publique devraient être révisées afin de supprimer cet effet pervers.

**M. Jean-François Pintat** a critiqué le projet de création de surtaxes sur les produits énergétiques au profit des régions. Il a rappelé que la commission des finances avait regretté la création d'une taxe sur le gaz naturel. De telles surtaxes pénaliseraient les entreprises et auraient un impact très négatif.

Répondant aux intervenants, **M. Yves Galland** a rappelé en premier lieu que les difficultés de la C.N.R.A.C.L. provenaient en grande partie de son déséquilibre démographique.

En outre, les cotisations à la caisse étaient, jusqu'en 1987, d'un montant anormalement bas. De ce fait, en 1988, une nouvelle augmentation, comprise entre 5 % et 6 %, devrait être indispensable. La surcompensation pourrait, en outre, connaître une diminution si la détérioration des équilibres démographiques du régime rapprochait sa situation de celle des autres régimes spéciaux puisque le montant de cette surcompensation est

lié à ces situations démographiques respectives. Une étude sur ce point pourrait être effectuée.

Evoquant le mode d'indexation de la D.G.F., le ministre a rappelé que l'indexation sur la T.V.A. n'avait pas garanti systématiquement le maintien du pouvoir d'achat de cette dotation ces dernières années. Il pourrait être utile de réfléchir à des solutions garantissant ce maintien.

A propos des tarifs des cantines scolaires, il a indiqué que leur libération éventuelle constituerait un avantage tant sur le plan de la gestion que sur le plan social ; en effet, faire payer le déficit des cantines par le contribuable aboutit à solliciter même les contribuables les plus défavorisés alors que la liberté tarifaire permettrait de mettre en place des tarifs différenciés selon la situation sociale. Décider de la liberté tarifaire en ce domaine pourrait toutefois avoir des conséquences inflationnistes et relève de la compétence de M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, aucune décision gouvernementale n'étant, pour l'instant, arrêtée.

Abordant les rapports entre les élus et les chambres régionales des comptes, le Ministre a confirmé que celles-ci ne devraient en aucun cas interférer avec des décisions d'opportunité et a souhaité qu'il en soit ainsi à l'avenir, par une autolimitation de ces juridictions.

A propos de la gestion de la trésorerie des collectivités locales, M. Yves Galland a indiqué que son sentiment était que les collectivités locales risquaient de ne pas trouver avantage à une réforme. Toutefois, un test limité à quelques collectivités pourrait être effectué. Par ailleurs, la liberté de placement ne pourra être accordée qu'en échange d'une facturation des avances sur impôts locaux.

S'agissant du taux des emprunts consentis aux collectivités locales depuis six mois il oscille entre 8,5 % et 9 %, ce qui semble raisonnable. Une nouvelle baisse ne

sera possible que dans le cadre d'une diminution d'ensemble des taux sur le marché financier.

Le ministre a ensuite donné l'assurance que l'instruction M. 51 qui régit la comptabilité des départements faisait actuellement l'objet d'un réexamen et que les souhaits des élus seraient, à ce propos, soigneusement étudiés. Par ailleurs, la distinction des autorisations de programme et des crédits de paiement, qui existe déjà pour les investissements liés aux dotations d'équipements scolaires pourrait être étendue à d'autres investissements, si les collectivités locales devaient y trouver avantage.

Puis, il a indiqué que la création d'une surtaxe sur l'énergie n'entraîne aucunement dans les intentions du Gouvernement.

A propos de la deuxième part de la D.G.E., **M. Yves Galland** a souligné que la réforme de 1985 devait pouvoir se révéler un succès, au prix d'un peu de temps et d'un relèvement à environ 40 % du montant de cette part au sein de l'ensemble de la D.G.E. des communes.

Il a ensuite confirmé son souhait de voir diminuer l'impact de la notion d'effort fiscal dans la répartition de la D.G.F.

Le ministre a enfin confirmé que certaines règles comptables relatives aux collectivités locales pourraient être modifiées.

Puis, **M. Christian Poncelet, président**, a souhaité que soient abordés les thèmes relatifs à la fiscalité locale.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président du comité des finances locales**, a souligné l'extrême difficulté de toute réforme de la fiscalité locale. Dans ce domaine, en effet, les bénéficiaires, dont la charge est allégée n'en font

jamais état, contrairement à ceux qui sont lésés qui, eux, se plaignent.

A propos des bases des impôts locaux, il a relevé que l'urbanisation et le changement des modes de vie rendaient une révision indispensable ; celle-ci pourrait être quinquennale, des actualisations annuelles en fonction des coefficients départementaux ou régionaux intervenant dans l'intervalle.

Il a ensuite souligné le caractère archaïque d'une assiette fondée sur la valeur locative pour les taxes foncières.

Evoquant la taxe foncière sur les propriétés non bâties, **M. Jean-Pierre Fourcade** a insisté sur l'urgence d'une réforme.

S'agissant de la taxe professionnelle, il a relevé qu'aucune assiette autre que celle d'aujourd'hui ne garantissait le maintien d'un lien entre la collectivité locale et l'activité économique sur son sol. En revanche, la clause de sauvegarde fondée sur une limitation par rapport à la valeur ajoutée pourrait permettre d'éliminer les cas les plus difficiles, si elle était améliorée.

Puis, il a souligné le caractère inadéquat du dispositif actuel de péréquation auquel cotisent 18 000 communes et dont bénéficient 17 000 autres ; ce système est trop global et ne garantit plus une véritable péréquation.

Il a ensuite évoqué une voie de réforme consistant à conférer à chaque échelon de responsabilité locale un impôt spécifique. Cette voie permettrait de mieux isoler la politique fiscale de chaque type de collectivités.

**M. Michel Giraud, président de l'association des maires de France**, a indiqué qu'une réforme devrait effectivement être mise à l'étude pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Il a ensuite souligné qu'un lien entre l'activité économique et la fiscalité locale devait être maintenu pour chaque niveau de collectivités locales ; ce point plaide pour

le maintien d'une assiette similaire à celle qui existe aujourd'hui et rend très difficile à mettre en oeuvre une spécialisation de la fiscalité pour chaque niveau de responsabilité local.

Puis il a relevé les inquiétudes des maires face au dispositif de compensation de l'allègement de 16 % des bases d'imposition adopté dans le cadre de la loi de finances pour 1987 et s'est déclaré favorable à une refonte du dispositif de péréquation.

Il s'est enfin inquiété des difficultés que pourrait créer la jurisprudence du Conseil d'Etat exonérant les arsenaux de la taxe professionnelle.

**M. René Ballayer** a confirmé l'attachement des élus au maintien d'un impôt dont l'évolution soit lié à l'évolution de l'activité économique sur le sol de leur commune. Il a indiqué que la commission de réflexion qu'il préside ne souhaiterait donc probablement pas la suppression de la taxe professionnelle.

**M. Jacques Descours Desacres** a souligné le caractère primordial d'une révision des bases des impôts locaux, car les distorsions initiales dans ce domaine ne cessent de s'accroître. Il s'est par ailleurs déclaré favorable à ce que la taxe foncière sur les propriétés non bâties soit réservée aux seules communes.

A propos de la taxe professionnelle, il a envisagé une séparation de l'assiette en deux parts : l'imposition des équipements, qui sont très localisés serait réservée aux communes et celle des salaires, qui peuvent être dépensés ailleurs que dans la commune, serait affectée aux départements.

**M. Jean Cluzel** a relevé que la part de la taxe professionnelle prise en charge par l'Etat, qui atteint 25 %, est devenue manifestement excessive.

**M. Robert Vizet** a souligné l'injustice de la taxe d'habitation qui ne tient pas compte des situations

sociales spécifiques, par exemple, le chômage ou la maladie.

**M. Stéphane Bonduel** a évoqué le caractère dégressif de la compensation mise en place pour 1987 en matière de taxe professionnelle.

**M. Georges Lombard** a relevé le caractère injuste des conséquences de la décision du conseil d'Etat sur la non imposition des arsenaux, car ces établissements occasionnent les mêmes charges que les autres.

**M. Jacques Mossion** a souligné que le dispositif retenu en matière d'allègement de taxe professionnelle aboutirait à une perte nette de plus de 700 millions de francs en 1990 pour les collectivités locales, puisque la compensation n'est pas indexée sur l'évolution réelle des bases ; en outre, ce mécanisme constitue une prime à l'échec et masque derrière les apparences de la compensation un dispositif péréquateur qui n'est pas adapté en l'occurrence.

**M. Roland du Luart** a indiqué le caractère archaïque et inadéquat de l'assiette actuelle de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Il s'est, en outre, inquiété de l'assujettissement à la T.V.A. des subventions accordées par les collectivités locales en matière de remembrement.

Répondant aux intervenants, **M. Yves Galland** a en premier lieu affirmé qu'une réforme des finances locales ne pouvait se concevoir que dans la durée.

A propos d'une éventuelle spécialisation des impôts locaux, il s'est inquiété :

- . des risques de transferts de richesse fiscale entre collectivités,
- . de la disparition de la "mutualisation" du risque de perte sur l'une des taxes qu'implique le système actuel.

Il s'est en revanche déclaré favorable à une plus grande clarté des feuilles d'impôts, qui situe mieux la

responsabilité des différents niveaux de collectivités locales.

Il a ensuite totalement exclu la solution consistant à supprimer la taxe professionnelle et à accroître en proportion les taux de T.V.A., la majoration de produit obtenu étant reversée aux collectivités locales.

La départementalisation de la taxe professionnelle semble également comporter des risques, notamment une perte de ressources substantielle pour les communes et la suppression de tout lien entre le département et les ménages, puisque celui-ci abandonnerait sa part des taxes foncières et de la taxe d'habitation.

Evoquant la taxe d'habitation, le ministre a souligné que le Gouvernement présent, comme le précédent, n'envisageait nullement de substituer le revenu à l'assiette actuelle. En revanche, la pénalisation des habitants de constructions neuves, que l'on peut constater de manière presque systématique, devra être éliminée par une modernisation des bases d'imposition.

Puis **M. Yves Galland** a énuméré les huit départements (Aisne, Dordogne, Isère, Landes, Maine-et-Loire, Nièvre, Orne, Vaucluse) dans lesquels est en cours une expérience de révision des bases de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Les principes qui régissent cette taxe font actuellement l'objet d'une étude, mais il conviendrait d'éviter toute réforme qui diminuerait les ressources des communes rurales.

Il a, enfin, souligné que la non imposition des arsenaux ne s'appliquerait pas en 1987 et a déclaré espérer que cette mesure serait reconduite en 1988, tout en indiquant qu'aucune décision gouvernementale n'était prise pour l'instant.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,  
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT  
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Mardi 7 avril 1987.** - Présidence de M. Jacques Larché, président, Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, ayant eu connaissance des nouvelles propositions de Monsieur le Garde des Sceaux, le **président Jacques Larché** a proposé à la commission - qui a accepté - de surseoir à l'examen des amendements au projet de loi et de procéder dans l'après-midi à une **nouvelle audition de M. Albin Chalandon, ministre de la Justice.**

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission des lois présidée par **M. Jacques Larché, président,** a entendu **M. Albin Chalandon,** Garde des Sceaux, sur le **projet de loi n° 75 (1986-1987)** relatif au **fonctionnement des établissements pénitentiaires.**

Le ministre de la Justice a d'abord déclaré que la situation avait très sensiblement évolué depuis un an du fait de la prise de conscience, tant dans l'opinion qu'au niveau de la classe politique - y compris le Gouvernement - de l'urgence qu'il y avait à trouver une solution à la crise pénitentiaire ; après avoir rappelé la progression continue de la population carcérale que seuls pourront enrayer les effets dissuasifs de la politique pénale conjugués au développement des peines de substitution, il a jugé raisonnable d'envisager, pour 1990, une population carcérale de 60 000 à 65 000 détenus. Le déficit de 20 000 places, compte tenu des 10 000 places trop vétustes qu'il convient de supprimer, ne pourra être comblé que par la

création, en sus des 5 000 prévues dans le budget 1987, de 15 000 places nouvelles de détention.

Le Garde des Sceaux a indiqué qu'il disposait désormais des moyens financiers permettant la mise en chantier de ces 15 000 places supplémentaires d'ici deux ou trois ans : dès lors, a-t-il précisé, la chancellerie est amenée à proposer une solution différente de la formule initiale qui avait été envisagée lors de la dernière session parlementaire : la première solution ayant d'ailleurs suscité certaines controverses ou réserves.

Le Garde des Sceaux a rendu vivement hommage au travail accompli par la commission des lois qui par ses propositions élaborées à partir du projet de loi initial, avait mis en place un dispositif législatif équilibré qui levait les objections d'ordre juridique ou constitutionnel.

Il a précisé que ses nouvelles propositions, présentées sous la forme de trois amendements, permettraient à des personnes morales ou des groupements de personnes morales autres que l'Etat de procéder à l'opération intégrée regroupant la conception, la construction et l'aménagement d'établissements pénitentiaires : direction, surveillance et greffe restant désormais entièrement dans le domaine public ; **M. Albin Chalandon** a ajouté que le nouveau dispositif reprenait d'autre part, en l'explicitant, la formule de l'établissement public administratif comme mode d'exécution possible du service public pénitentiaire ; il a précisé que, dans son esprit, ces établissements publics pénitentiaires pourraient regrouper plusieurs prisons dans un cadre régional.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a relevé que ce qui semblait "impossible" il y a encore six mois -la mobilisation par l'Etat de moyens financiers suffisants pour financer la modernisation de notre parc pénitentiaire- s'avérait dorénavant réalisable. Il a estimé que cette "maturation" des esprits aurait pu précéder le dépôt du projet et la discussion générale qui s'en est suivie

devant le Sénat : beaucoup d'efforts ayant été ainsi, à ses yeux, fournis en vain.

Après s'être néanmoins félicité de la conclusion à laquelle était parvenu le Garde des Sceaux, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a déclaré que face à un nouveau projet de loi, il convenait d'engager une nouvelle concertation ou en tout cas de prévoir un nouveau délai de réflexion. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a aussi exprimé certaines réticences : il s'est demandé si la faculté de déroger aux règles du code des marchés publics pour l'appel d'offres aux constructeurs privés était bien nécessaire ou même souhaitable ; il s'est interrogé sur les discriminations que la nouvelle solution introduirait entre les établissements pénitentiaires en faisant coexister un parc pénitentiaire géré par l'Etat et un parc d'établissements publics pénitentiaires ; il a appelé de ses vœux une concertation avec les collectivités locales. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a, enfin, fait part de ses réserves sur les nouvelles rédactions proposées par le Gouvernement pour les articles du code de procédure pénale relatifs à la détention des condamnés.

Le président **Jacques Larché** a rappelé que la commission des lois avait effectué un travail consciencieux et fort utile en procédant notamment à une mission d'information dans divers établissements pénitentiaires situés sur le territoire métropolitain.

**M. Albin Chalandon** a estimé que ses nouvelles propositions n'apportaient rien de "fondamentalement nouveau" par rapport aux solutions retenues par la commission des lois du Sénat. Il a insisté sur l'utilité qu'il y aurait pour l'Etat à ne passer que quelques marchés avec un certain nombre de groupes industriels qui pourront assurer la construction de lots importants d'établissements pénitentiaires ; il a ajouté qu'avec les textes proposés, six mois de délai (au lieu de trente à trente-trois mois dans le cadre de la procédure actuelle) seraient nécessaires pour la construction du prochain établissement pénitentiaire ; évoquant, enfin, les coûts

financiers, le Garde des Sceaux a assuré que l'intervention de groupements de personnes morales permettra, à coup sûr, une appréciable "avancée technique".

**M. Etienne Dailly** s'est félicité de l'obtention par le ministre de la Justice des crédits et des personnels qui lui permettront de combler, enfin, le retard séculaire que chacun déplorait dans le domaine pénitentiaire ; il a constaté avec satisfaction que le Garde des Sceaux avait modifié ses propositions initiales en estimant que la commission des lois et son rapporteur **M. Marcel Rudloff**, avait déjà rendu "à peu près acceptables" les dispositions du projet ; **M. Etienne Dailly** a rappelé que l'introduction des établissements publics dans le système pénitentiaire était une idée de la commission des lois du Sénat, il s'est enfin interrogé sur certaines questions de procédure en évoquant notamment le sort des articles additionnels que proposent un certain nombre d'amendements.

Le président **Jacques Larché** a constaté que deux avis divergents se manifestaient au sein de la commission sur la procédure à suivre à la suite des nouvelles propositions du Gouvernement : les uns souhaitant que les nouvelles dispositions soient examinées en même temps que les autres articles du projet de loi ; les autres estimant que les modifications apportées aux dispositions initiales sont d'une importance telle qu'elles nécessitent un nouvel examen par la commission. Il a estimé pour sa part qu'au delà des questions de procédure, le problème de fond demeurerait celui de la condition pénitentiaire qui concerne d'ailleurs tant les détenus que les personnels de surveillance.

**M. Charles Lederman** s'est déclaré dans "l'incapacité absolue" de discuter du texte compte tenu des modifications apportées par les nouvelles propositions du Gouvernement ; il s'est interrogé sur la procédure que la commission allait suivre pour statuer sur les trois amendements du Gouvernement. Sur le fond de ceux-ci **M. Charles Lederman** a exprimé ses plus vives réserves :

il s'est, notamment, demandé pourquoi la construction de prisons devait être réservée à trois ou quatre groupes industriels qui pourraient déroger au code des marchés de travaux publics. **M. Charles Lederman** a conclu en estimant que "lorsqu'on supprimait 18 articles sur 19" dans un projet, "il était difficile de soutenir que l'on ne changeait pas de texte".

**M. Louis Virapoullé** a exprimé sa vive reconnaissance au Garde des Sceaux pour les efforts qu'il avait déployés afin d'obtenir les crédits substantiels qui permettront enfin l'accroissement et la modernisation de notre parc pénitentiaire.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé nécessaire que soient mieux précisés le nombre, la nature et la localisation des nouvelles prisons dont le Gouvernement annonce la construction ; il s'est interrogé sur la nature des "avancées technologiques" que les groupes de droit privé seraient en mesure de mettre en oeuvre ; il a enfin souhaité qu'une nouvelle conférence des présidents repousse le délai-limite de dépôt des amendements.

**M. Félix Ciccolini** a souhaité que l'amendement n° 258 du Gouvernement énumère explicitement les fonctions du service public pénitentiaire qui pourront être confiées à des personnes morales habilitées.

Après l'intervention de **M. Etienne Dailly** qui a rappelé que les sous-amendements pouvaient être déposés jusqu'à l'ouverture de la séance publique, **M. Marcel Rudloff**, rapporteur, a estimé que la situation avait évolué favorablement. Il a déclaré que les amendements du Garde des Sceaux n'introduisaient pas un texte nouveau en soulignant que le Gouvernement acceptait l'article premier tel que voté par la commission et, surtout, reprenait "à son compte" une des modalités d'exécution du service public pénitentiaire souhaitée par la commission des lois : l'établissement public.

**M. Marcel Rudloff** a ajouté que la suppression des articles 2 à 18 du projet allait de soi puisque ces

dispositions concernaient essentiellement la direction et le gardiennage que les nouvelles propositions du Gouvernement maintiennent dans un cadre public.

En réponse à **M. Félix Ciccolini**, le rapporteur a déclaré que seules les fonctions dévolues par nature à l'Etat pouvaient être clairement précisées au sein du service public pénitentiaire.

Sur proposition du président **Jacques Larché**, après l'intervention du rapporteur, la commission a décidé de se réunir à nouveau, d'une part, le soir même pour examiner les amendements présentés par le Gouvernement et, d'autre part, le lendemain à 16 heures pour examiner les autres amendements au projet de loi relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires.

Au cours d'une troisième séance tenue dans la soirée, la commission a examiné, sur le rapport de **M. Marcel Rudloff**, les amendements n° 258, 259 et 260 présentés par le Gouvernement sur le projet de loi relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires.

Le rapporteur a indiqué que le premier amendement insérait après l'article premier du projet, un article additionnel, donnant à l'Etat la possibilité de confier à une personne morale publique ou privée ou un groupement de personnes morales public ou privé une opération intégrant la conception, la construction et l'aménagement d'établissements pénitentiaires : cette mission résultant d'une convention passée entre l'Etat et la personne morale ou le groupement selon un cahier des charges approuvé par décret en conseil d'Etat.

**M. Marcel Rudloff** a ajouté que l'amendement n° 258 disposait aussi que les fonctions autres que celles de direction, du greffe et de la surveillance pourront être confiées, dans les établissements pénitentiaires, à des personnes morales de droit public ou privé selon une habilitation définie par voie réglementaire.

Le rapporteur a ensuite précisé que l'amendement n° 259 explicitait, quant à lui, les règles d'organisation et

de financement des établissements publics pénitentiaires, ce faisant, il retient l'idée avancée par la commission des lois d'utiliser la catégorie juridique de l'établissement public administratif.

**M. Marcel Rudloff** a enfin indiqué que l'amendement n° 260 reprenait, pour l'essentiel, les dispositions de l'article 19 du projet de loi initial : celles-ci "modernisent" les articles 717, 719 et 720 du code de procédure pénale qui concernent le mode de détention des personnes incarcérées et le travail pénal.

Le rapporteur a proposé un sous-amendement à l'amendement n° 260 du Gouvernement : ce sous-amendement qui complète l'article 717 du code de procédure pénale prévoit que les condamnés à l'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à trois ans, l'exécuteront dans un établissement pour peines qui leur sera spécialement réservé.

**M. Marcel Rudloff** a constaté que ce dispositif résumait la philosophie nouvelle du projet de loi, c'est-à-dire la spécialisation des établissements appelés à recevoir les différentes catégories de détenus.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a contesté l'utilité "d'intégrer" les trois opérations que constituent la conception, la construction et l'aménagement des établissements pénitentiaires ; il s'est demandé pourquoi certaines fonctions du service public pénitentiaire ne seraient pas confiées à des personnes physiques ; il a exprimé des doutes sur la célérité accrue que le dispositif nouveau entraînerait pour la construction de nouvelles prisons.

Après l'intervention de **MM. Michel Darras** et **Marcel Rudloff** qui ont présenté des observations d'ordre rédactionnel sur les amendements du Gouvernement, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est demandé pourquoi l'amendement n° 259 du Gouvernement prévoit l'affectation, dans les établissements publics

pénitentiaires, des personnels de direction, du greffe et de surveillance et pas des autres personnels.

Le président **Jacques Larché** s'est demandé s'il ne serait pas utile de préciser qui serait le président du conseil d'administration du nouvel établissement public pénitentiaire.

Après l'intervention de **M. Louis Virapoullé**, le président **Jacques Larché** a estimé souhaitable que cette personnalité soit désignée par le Garde des Sceaux.

Après l'intervention du rapporteur, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé que l'amendement n° 260 différenciait mal les différentes catégories de détenus et paraissait, a contrario, rendre le travail obligatoire pour les prévenus.

Sur proposition du rapporteur, la commission a alors adopté les amendements n° 258, 259 et 260 du Gouvernement sous réserve de deux sous-amendements : le premier étant celui du rapporteur, l'autre d'ordre rédactionnel.

**Mercredi 8 avril 1987.££ -Présidence de M. Jacques Larché, président.** - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs** pour les textes suivants :

- **M. René-Georges Laurin** pour le **projet de loi n° 160 (1986-1987) relatif à l'organisation de la sécurité civile, à la prévention des risques majeurs et à la protection de la forêt contre l'incendie** ;

- **M. Etienne Dailly** pour le **projet de loi n° 614 (AN) organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances** (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

La commission a ensuite entendu une intervention de **M. Etienne Dailly** exposant les points essentiels justifiant une demande de saisine pour avis sur le **projet**

**de loi n° 443 (AN) sur l'épargne et la lettre rectificative n° 618 (AN) : régime juridique des options de souscription ou d'achat d'actions, régimes du rachat d'une entreprise par ses salariés et du prêt de titres, organisation du marché à terme des instruments financiers, régime des titres nominatifs, validation de certaines cessions d'entreprises publiques au secteur privé.**

La commission a exprimé son souhait d'être saisie pour avis sur ces deux textes, sous réserve de leur adoption par l'Assemblée nationale et de leur transmission, et sous cette même réserve, a désigné **M. Etienne Dailly** rapporteur pour avis.

Elle a ensuite désigné **M. Jacques Grandon** rapporteur sur la **proposition de loi n° 151 (1986-1987)** de M. Pierre-Christian Taittinger relative aux **autopsies à fins scientifiques**.

Puis, sur le **rapport de M. Alphonse Arzel**, la commission a procédé à l'**examen du projet de loi n° 106 (1986-1987)** modifiant la loi n° 67-5 du 3 janvier 1967 modifiée **portant statut des navires et autres bâtiments de mer**.

**M. Alphonse Arzel** a tout d'abord rappelé les principes applicables à l'exploitation des navires en copropriété laquelle ne peut s'étendre à plus d'un navire sous réserve que celui-ci soit régulièrement inscrit au fichier des douanes et que les tiers soient informés de son existence.

Le rapporteur a également évoqué les droits (participation aux bénéfices et à la gestion du navire) et obligations des quirkataires (contribution aux dépenses de copropriété, réponses aux appels de fonds, participation aux pertes et responsabilité financière).

**M. Alphonse Arzel** a précisé que :

- la modification la plus substantielle se traduit par le renversement du principe de responsabilité applicable au

copropriétaire non gérant qu'une convention spécifique devra prévoir ;

- le montant global de la responsabilité pourra être défini soit proportionnellement aux intérêts du copropriétaire dans le navire, soit par rapport à la valeur absolue représentative du montant des intérêts du copropriétaire dans le navire.

Le rapporteur a ensuite fait observer que le projet de loi prévoit également des garanties financières significatives à l'égard des tiers.

**M. Alphonse Arzel** a souligné que le projet de loi accroît le pouvoir de participation à la gestion des quirataires en soumettant la décision d'appel de fonds à l'avis de la majorité des intérêts. Il a enfin évoqué le nouveau principe suivant lequel la libre disposition de la part n'exclut pas que le quirataire puisse être tenu des dettes contractées antérieurement à la publication de l'aliénation de la part.

Après avoir fait observer que ces modifications correspondent à des préoccupations exprimées depuis longtemps et sont de nature à préserver le caractère attrayant de ce mode d'exploitation des navires tout en améliorant la protection juridique des quirataires mal informés de leurs obligations, le rapporteur a proposé **l'adoption sans modification des dispositions du projet de loi.**

**M. Louis Virapoullé** est alors intervenu pour confirmer le caractère très positif du projet de loi tant au point de vue économique que juridique.

La commission a ensuite procédé à l'audition du rapport de **M. Charles de Cuttoli** sur la **proposition de loi organique n° 311 (1985-1986) complétant l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.** Cette proposition, qui tend à permettre aux membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger de participer à la présentation des candidats à

la Présidence de la République, est strictement identique à celle déposée le 21 juin 1983 par les six sénateurs représentant les Français établis hors de France et adoptée par la commission des Lois le 4 avril 1984 (rapport n° 240, 1983-1984).

Après que le rapporteur eût rappelé cette chronologie et proposé à la commission de confirmer la position qu'elle avait adoptée en 1984, un débat s'est instauré portant d'une part sur l'opportunité d'adopter cette conduite et d'autre part sur la nécessité d'inclure ou non dans les bénéficiaires de la réforme les conseillers régionaux, la loi du 10 juillet 1985 décidant qu'ils sont désormais élus au suffrage universel.

Après des interventions de **M. Jacques Larché, Président**, du rapporteur, et de **MM. Etienne Dailly, Michel Dreyfus-Schmidt, Paul Girod, Jacques Grandon, Bernard Laurent, Pierre Salvi et Louis Virapoullé**, la commission a successivement décidé de confirmer la position qu'elle avait adoptée en 1984 et d'étendre le bénéfice de la réforme aux conseillers régionaux.

Puis la commission a procédé à la suite de l'examen du rapport de **M. Paul Girod** sur le projet de loi n° 80 (1986-1987) modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

A l'article 2 (art. 4 de la loi du 26 janvier 1984), qui introduit la notion de cadre d'emplois, élément essentiel de la réforme contenue dans le projet de loi, la commission a adopté :

- un premier amendement de coordination concernant le statut dérogatoire des fonctionnaires parisiens ;
- un second amendement tendant à donner une définition précise des cadres d'emplois.

Elle a ensuite adopté trois articles additionnels avant l'article premier qui tirent les conséquences, aux

articles 13, 14 et 15 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, de la suppression de la comparabilité entre fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale et de l'abandon de la notion de corps dans cette dernière.

Elle a adopté un autre article additionnel avant l'article premier revenant sur le caractère limitatif de l'énumération faite par l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 et donnant un caractère général à l'assujettissement des établissements publics des collectivités territoriales au statut de la fonction publique territoriale. Sont ainsi inclus automatiquement les O.P.H.L.M., les O.P.A.C. et les centres de gestion.

Abordant l'article premier (art. 3, 3e alinéa, de la loi du 26 janvier 1984) relatif au recrutement des contractuels dans des emplois permanents, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, une série d'amendements tendant :

1° à aligner les conditions de recrutement sur celles applicables aux agents de l'Etat ;

2° à permettre aux petites communes de recruter plus facilement des contractuels dans des emplois à temps non complet ;

3° à régler le problème des contractuels actuellement en fonction en confirmant que leur contrat est à durée indéterminée, à moins que ce dernier ne prévoit expressément le terme de leur mission ;

4° enfin, à supprimer les conditions de limite d'âge pour le passage par les contractuels des concours de la fonction publique territoriale.

Le rapporteur a en outre souligné que l'article premier ne remettait pas en cause les dispositions de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 relatif au recrutement de contractuels pour les emplois saisonniers, mais qu'un règlement avec les A.S.S.E.D.I.C. était en cours de

négociation pour régler les problèmes posés par ces agents en fin de contrat.

Puis la commission a adopté un article additionnel avant l'article 3 tendant à supprimer la commission mixte paritaire prévue par l'article 11 de la loi du 26 janvier 1984, en conséquence de la suppression de la notion de comparabilité entre fonction publique de l'Etat et fonction publique territoriale.

A l'article 3, elle a adopté un amendement rédactionnel concernant l'intitulé de la section relative aux organes de la fonction publique territoriale.

A l'article 4 (art. 12 à 12-3 de la loi du 26 janvier 1984) relatif à la composition, aux missions et aux ressources du centre national de la fonction publique territoriale, elle a adopté, après les interventions de **MM. Jacques Larché, Daniel Hoeffel, Pierre Salvi, René-Georges Laurin, Christian Bonnet et Hubert Haenel**, une série d'amendements tendant :

- à confier l'organisation des concours de recrutement de certains agents de catégorie B (adjoints techniques et rédacteurs) au centre national (art. 12-1) ;

- à instituer en plus de la cotisation au centre national, à laquelle sont assujetties toutes les collectivités territoriales, un prélèvement supplémentaire versé par les O.P.H.L.M. en vue d'assurer le financement de leurs programmes de formation complémentaires (art. 12-2) ;

- à faire fixer par la loi de finances le taux maximum de la cotisation obligatoire (art. 12-2) ;

- à aligner l'assiette de cette cotisation sur celle utilisée pour le règlement des charges sociales dues aux organismes de sécurité sociale au titre de l'assurance maladie ; cet amendement précisant en outre que l'assiette des cotisations dues par les régions et les départements serait constituée par la masse des rémunérations versées aux agents relevant effectivement

de l'autorité du président du conseil général ou du président du conseil régional (art. 12-2).

- à permettre aux collectivités territoriales qui engagent leurs propres actions de formation pour répondre à des besoins spécifiques d'obtenir une déduction partielle du montant de leurs cotisations, dans la limite de 5 % de son montant (art. 12-2).

A l'article 6 (art. 15 de la loi du 26 janvier 1984) relatif aux seuils d'affiliation obligatoire aux centres de gestion, la commission a adopté un amendement relevant à 250 agents titulaires et stagiaires le nombre en-deçà duquel l'affiliation sera obligatoire, mais précisant que le nombre pourrait représenter les effectifs cumulés de la commune, de son centre communal d'action sociale et, le cas échéant, de la caisse des écoles qui lui est rattachée.

En outre, elle a adopté un amendement précisant que pour les collectivités affiliées volontairement, cette option ne pouvait être révoquée qu'après un délai de six ans.

A l'article 7 (art. 17 de la loi du 26 janvier 1984), la commission a adopté un amendement tendant à aligner le régime d'affiliation au centre unique de gestion de la "petite couronne" sur celui applicable au centre unique de gestion de la "grande couronne", la sortie du régime dérogatoire actuel étant aménagée.

A l'article 9 (art. 22 de la loi du 26 janvier 1984) relatif à l'éligibilité des centres de gestion au F.C.T.V.A. et à la D.G.E., elle a, sur proposition de son rapporteur, adopté un amendement reprenant pour les centres de gestion des départements la même assiette de cotisations que pour le centre national de la fonction publique territoriale.

Après avoir adopté un amendement de coordination relatif aux concours de catégorie B à l'article 10 (art. 23 de la loi du 26 janvier 1984), la commission a adopté à l'article 12 (art. 28 de la loi du 26 janvier 1984) relatif aux commissions administratives paritaires placées auprès des centres de gestion et des collectivités non affiliées, un amendement de coordination prévoyant la création d'une

seule commission administrative paritaire par catégorie pour les communes non affiliées, leur centre communal d'action sociale et leur caisse des écoles, lorsque leurs effectifs cumulés dépassent 250 agents.

La commission a adopté un article additionnel après l'article 12 tendant à préciser, à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 relatif aux comités techniques paritaires, que les votes au sein de ces instances ne peuvent être acquis qu'à la majorité absolue de leurs membres, et qu'en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

Elle a également adopté un autre article additionnel après l'article 12 supprimant à l'article 36 de la loi du 26 janvier 1984 le caractère dérogatoire des concours sur titre dans les conditions prévues par les statuts particuliers pour l'accès à des emplois nécessitant une expérience ou une formation préalable.

A l'article 13 (art. 36 de la loi du 26 janvier 1984) relatif aux listes d'aptitude, après les explications du rapporteur et l'intervention de **MM. Jacques Larché et Félix Ciccolini**, elle a adopté un amendement tendant à donner une durée de validité de deux ans aux listes d'aptitude et à préciser que le nombre maximum de candidats déclarés aptes par le jury et susceptibles d'être inscrits sur une liste d'aptitude compte tenu du reliquat des listes précédentes est au plus égal à 130 % du nombre des vacances d'emplois à pourvoir et doit, en toute hypothèse, dépasser d'au moins une unité le nombre de ces vacances.

Puis la commission a adopté un article additionnel après l'article 13 tendant à étendre le recrutement direct prévu par l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 au directeur général et au directeur général adjoint des services des départements et des régions.

A l'article 14 (art. 51 de la loi du 26 janvier 1984) relatif à la procédure de mutation, elle a adopté un amendement de coordination tirant par anticipation les

conséquences de la suppression du II de cet article relatif au changement de corps proposé à l'article 18.

Elle a ensuite adopté un article additionnel après l'article 14 tendant à compléter la liste des emplois fonctionnels mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984.

A l'article 15 (art. 67 de la loi du 26 janvier 1984) relatif aux détachements (six mois d'une part et cinq ans renouvelables d'autre part) ainsi qu'un amendement de coordination concernant le niveau de prise en charge des personnels de catégorie B.

A l'article 16 (art. 80 de la loi du 26 janvier 1984) relatif à l'avancement, elle a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement organisant la publicité des tableaux d'avancement au niveau des centres de gestion des départements et du centre national de la fonction publique territoriale pour les personnels relevant respectivement de leurs compétences.

Puis elle a adopté deux articles additionnels après l'article 16 tendant :

- l'un, à instituer à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 la procédure de chevronnement déjà applicable aux agents des catégories C et D pour les emplois des catégories A et B ;

- l'autre, à rétablir en matière disciplinaire la mise à pied de cinq jours supprimée par l'article 89 de la loi du 26 janvier 1984 et à modifier en ce sens l'article 19 de la loi du 13 janvier 1983.

Après l'intervention de **MM. Jacques Larché et Hubert Haenel**, la commission a également décidé d'adopter un amendement supprimant, en matière de sanctions disciplinaires, la procédure d'appel devant la formation spécialisée du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, dans la mesure où cette procédure empiète sur les conditions normales d'exercice du contrôle juridictionnel.

A l'article 17 (art. 97 et 97-1 de la loi du 26 janvier 1984) qui fixe les modalités de prise en charge des fonctionnaires privés d'emploi, elle a adopté deux amendements tendant :

- à donner une meilleure garantie aux agents dont l'emploi a été supprimé et à prévoir qu'une seule offre d'emploi émanant de la collectivité d'origine est comprise dans le décompte des trois refus d'emplois après lesquels cesse la prise en charge financière ;

- à permettre au cours des trois premières années d'application du nouveau dispositif la prise en charge des agents des communes affiliées volontairement aux centres de gestion.

La commission a ensuite adopté un article additionnel après l'article 17 tendant à fixer le nouveau régime dérogatoire applicable aux fonctionnaires parisiens, défini par l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984.

A l'article 18 qui procède au "toiletage" des autres dispositions de la loi du 26 janvier 1984, elle a adopté, outre des amendements de coordination :

- un amendement de suppression du troisième alinéa de l'article 110 de cette loi, prévoyant l'intervention d'un décret pour le recrutement des personnels de cabinet ;

- un amendement supprimant le XV de cet article qui tendait à rétablir l'article 78 de la loi de finances pour 1938, abrogée en 1984, et imposant aux collectivités locales le respect d'un plafond aligné sur les grilles indiciaires de l'Etat pour la rémunération de leurs agents ;

- un amendement limitant la consultation des commissions administratives paritaires aux refus de titularisation (art. 30).

A l'article 19 (art. 11 à 16 de la loi du 12 juillet 1984 modifiée relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale) qui traite des compétences du centre national de la fonction publique territoriale en matière de formation, la commission a adopté :

- un article additionnel modifiant l'article 7 de la loi du 12 juillet 1984 relatif aux plans de formation des collectivités territoriales, qui supprime la possibilité pour les centres de gestion d'établir de tels plans ;

- à l'article 11 de la loi du 12 juillet 1984, un amendement clarifiant la définition des compétences du centre national de la fonction publique territoriale et complétant cet article par un alinéa relatif à la définition des actions spécifiques de formation destinées aux O.P.H.L.M. ;

- à l'article 12 de la loi du 12 juillet 1984, un amendement relatif à la composition du conseil d'orientation placé auprès du centre national, renforçant le paritarisme de cet organe qui comptera dix représentants des élus, dix représentants des personnels et cinq personnalités qualifiées, ces dernières assistant aux délibérations avec voix consultative ;

- à l'article 13 de la loi du 12 juillet 1984 relatif aux attributions respectives du conseil d'administration du centre national et du conseil d'orientation en matière de formation, un amendement mettant en place un dispositif plus clair affirmant le pouvoir de proposition du conseil d'orientation et réservant au conseil d'administration le pouvoir de statuer définitivement sur les orientations générales de la formation professionnelle ;

- à l'article 14 de la loi du 12 juillet 1984 relatif à la déconcentration des missions de formation du centre national, un amendement rendant obligatoire l'installation des délégations interdépartementales ou régionales sur tout le territoire ;

- à l'article 15 de la loi du 12 juillet 1984 qui fixe la composition du conseil d'orientation institué auprès de chaque délégation, un amendement prévoyant, parallèlement à la position adoptée au niveau national, de donner voix consultative aux personnalités qualifiées.

A l'article 20 qui procède aux modifications complémentaires de la loi du 12 juillet 1984, la

commission a adopté un amendement de coordination concernant le personnel parisien ainsi qu'un amendement rétablissant l'article 24 de cette loi supprimé par le projet et qui prévoit que des concours et formations communs peuvent être organisés par la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale.

Enfin, à l'article 22 relatif au transfert des moyens du centre de formation des personnels communaux et du centre national de gestion au centre national de la fonction publique territoriale, elle a adopté un amendement de coordination précisant que les personnels de ces établissements étaient soumis au statut de la fonction publique territoriale.

Elle a adopté conformes :

- à l'article 4, le texte proposé pour les articles 12 et 12-3 de la loi du 26 janvier 1984, relatifs à l'institution du centre national de la fonction publique territoriale et au contrôle administratif de ses actes ;

- l'article 5 (art. 14 de la loi du 26 janvier 1984) relatif à l'organisation et au fonctionnement des centres de gestion installés dans les départements ;

- l'article 8 (art. 18 de la loi du 26 janvier 1984) relatif au centre interdépartemental unique de la "grande couronne" ;

- l'article 11 relatif au caractère exécutoire des actes des centres de gestion ;

- l'article 21 portant modifications et abrogation de certains articles de la loi n° 85-1221 du 22 novembre 1985 modifiée.

Puis la commission, sur le rapport de **M. Jacques Thyraud**, a examiné le projet de loi n° 143 (1986-1987) relatif à la saisie conservatoire des aéronefs.

Le rapporteur a indiqué que la volonté d'éviter des difficultés diplomatiques et celle de rétablir une certaine proportionnalité entre les conséquences économiques et

financières de la saisie d'un aéronef et le montant des créances à pourvoir sont à l'origine du projet de loi.

**M. Jacques Thyraud** a rappelé que la saisie des aéronefs est actuellement soumise au droit commun régi par l'article 48 du code de procédure civile.

Il a insisté sur la nécessité de distinguer cette procédure des autres mesures d'immobilisation des aéronefs prévues par le code de l'aviation civile notamment aux articles L. 123-2 (applicable à l'encontre des aéronefs ne satisfaisant pas aux conditions de circulation aérienne ou dont le pilote a commis une infraction) et R. 224-4 (applicable à l'encontre des aéronefs lorsque les redevances d'usage des installations aéroportuaires n'ont pas été réglées).

**M. Jacques Thyraud** a ensuite présenté les grandes lignes du projet de loi et a précisé que ce texte limite la possibilité de saisie aux seuls avions affectés à un service d'Etat ou aux transports aériens publics. Il s'est étonné que la possibilité de saisie soit limitée aux seuls aéronefs étrangers ou dont le propriétaire n'est pas domicilié en France.

**M. Jacques Thyraud** a ensuite souligné que seules les sommes dues par le propriétaire de l'aéronef pourraient être recouvrées au moyen de la saisie conservatoire d'un aéronef.

Il a insisté également sur le fait que ces créances doivent découler des frais engagés lors de l'acquisition de l'appareil ou en application des contrats de formation ou de maintenance liés à l'exploitation des avions.

En conclusion de son exposé, il a proposé une nouvelle rédaction visant :

- à marquer nettement la différence entre la procédure de saisie conservatoire judiciaire et les procédures administratives d'élaboration des aéronefs ;

- à étendre le champ d'application de la loi à l'ensemble des aéronefs qu'ils soient français ou étrangers ;

- et à éviter le rappel de définitions figurant par ailleurs dans le code de l'aviation civile.

La commission a accepté la nouvelle rédaction proposée par le rapporteur.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a examiné, sur le **rapport de M. Marcel Rudloff**, rapporteur, les **amendements au projet de loi n° 75 (1986-1987) relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires**.

Après un débat au cours duquel sont intervenus, outre le président **Jacques Larché**, **MM. Marcel Rudloff**, **Michel Dreyfus-Schmidt**, **Félix Ciccolini**, **Charles de Cuttoli**, **Louis Virapoullé**, **Charles Lederman**, **Jacques Thyraud**, **Christian Bonnet**, **Jean-Pierre Tizon**, **Guy Malé**, **Jacques Grandon** et **Auguste Cazalet**, la commission a tout d'abord pris position sur les sous-amendements présentés par **MM. Michel Dreyfus-Schmidt**, **Jacques Bialski** et les membres du groupe socialiste et apparentés, aux amendements n° 258, 259 et 260 du Gouvernement.

Elle a décidé, sur proposition de son rapporteur, de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les sous-amendements n° 263, n° 264, n° 269 et n° 271. Elle a en revanche émis un avis défavorable sur les sous-amendements n° 265, n° 266, n° 267, n° 268 et n° 270.

Elle a ensuite examiné les amendements de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt**, **Jacques Bialski** et les membres du groupe socialiste et apparentés portant sur le projet de loi lui-même. **M. Dreyfus-Schmidt** a déclaré que, compte tenu des nouvelles propositions du gouvernement, son groupe avait décidé de retirer les amendements n° 68, n° 73, n° 78 à n° 83, n° 87 à n° 90, n° 94 à n° 96, n° 103 à n° 105, n° 108, n° 112, n° 113, n° 115 à n° 119, n° 121, n° 136, n° 131, n° 122, n° 124, n° 134 rectifié,

n° 125 à n° 135, n° 145, n° 149 à n° 157, n° 162 à n° 165, n° 171, n° 174, n° 175 à n° 186, n° 188, n° 189 à n° 218, n° 221 à n° 226, n° 229 à n° 231, n° 235 et n° 236, n° 239 à n° 242.

La commission a émis un avis défavorable sur un certain nombre d'amendements présentés par **MM. Dreyfus-Schmidt, Bialski** et les membres du groupe socialiste et apparentés : l'amendement n° 35, qu'elle a estimé satisfait par l'amendement de la commission ; les amendements n° 49, n° 40, n° 41 qu'elle a estimé satisfaits par l'amendement n° 258 du gouvernement de même que l'amendement n° 42 ; les amendements n° 43, n° 45, n° 46 à n° 48, n° 51, n° 52, n° 54 à n° 58, n° 60, n° 62 à n° 66, n° 75, n° 77, n° 92, n° 93, n° 95, n° 106, n° 107, n° 109 à n° 111, n° 137 à n° 144, n° 146 à n° 148, n° 220, n° 228, n° 237, n° 244, n° 251 rectifié, n° 250, n° 245, n° 246, n° 247, n° 248, n° 253, n° 254 et n° 255.

Sur un certain nombre d'amendements présentés par **MM. Dreyfus-Schmidt, Bialski** et les membres du groupe socialiste et apparentés, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat : il s'agit de l'amendement n° 44 et, par coordination, du sous-amendement n° 59 à l'amendement n° 4 de la commission.

La commission a enfin émis un avis favorable sur les amendements suivants : n° 39, n° 67 rectifié et n° 249 ; elle a aussi émis un avis favorable sur le sous-amendement n° 50 à l'amendement n° 3 de la commission.

Après l'intervention de **M. Louis Virapoullé** qui a déclaré qu'il avait décidé de retirer son amendement n° 32 rectifié, la commission a examiné les amendements présentés par **M. Charles Lederman, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis** et les membres du groupe communiste et apparentés.

Après un débat au cours duquel sont notamment intervenus, outre le Président **Jacques Larché**, **MM. Marcel Rudloff, Charles Lederman, Michel Dreyfus-Schmidt, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli**,

**Jacques Thyraud, Christian Bonnet et Jacques Grandon**, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n° 36, n° 53, n° 66, n° 75, n° 76, n° 77, n° 95, n° 120, n° 146, n° 147, n° 148, n° 188, n° 233 et n° 234. Elle a aussi constaté que les amendements présentés par M. Charles Lederman, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste et apparentés, portant sur les articles 2 à 18 du projet de loi, n'avaient plus d'objet compte tenu de la volonté exprimée par le Gouvernement de retirer, en séance publique, ces dix-sept amendements.

Le Président **Jacques Larché** a enfin indiqué aux membres de la commission que M. José Balarello avait décidé de retirer son amendement n° 34.

Puis la commission, sur le **rapport de M. Jacques Thyraud**, a examiné le **projet de loi n° 143 (1986-1987)** relatif à la **saisie conservatoire des aéronefs**.

Le rapporteur a indiqué que la volonté d'éviter des difficultés diplomatiques et celle de rétablir une certaine proportionnalité entre les conséquences économiques et financières de la saisie d'un aéronef et le montant des créances à pourvoir sont à l'origine du projet de loi.

**M. Jacques Thyraud** a rappelé que la saisie des aéronefs est actuellement soumise au droit commun régi par l'article 48 du code de procédure civile.

Il a insisté sur la nécessité de distinguer cette procédure des autres mesures d'immobilisation des aéronefs prévues par le code de l'aviation civile notamment aux articles L. 123-2 (applicable à l'encontre des aéronefs ne satisfaisant pas aux conditions de circulation aérienne ou dont le pilote a commis une infraction) et R. 224-4 (applicable à l'encontre des aéronefs lorsque les redevances d'usage des installations aéroportuaires n'ont pas été réglées).

**M. Jacques THYRAUD** a ensuite présenté les grandes lignes du projet de loi et a précisé que ce texte limite la possibilité de saisie aux seuls avions affectés à un

service d'Etat ou aux transports aériens publics. Il s'est étonné que la possibilité de saisie soit limitée aux seuls aéronefs étrangers ou dont le propriétaire n'est pas domicilié en France.

**M. Jacques Thyraud** a ensuite souligné que les seules sommes dues par le propriétaire de l'aéronef peuvent être recouvrées au moyen de la saisie conservatoire d'un aéronef.

Il a insisté également sur le fait que ces créances doivent découler des frais engagés lors de l'acquisition de l'appareil ou en application des contrats de formation ou de maintenance liés à l'exploitation des avions.

En conclusion de son exposé, il a proposé une nouvelle rédaction visant :

- à marquer nettement la différence entre la procédure de saisie conservatoire judiciaire et les procédures administratives d'élaboration des aéronefs ;

- à étendre le champ d'application de la loi à l'ensemble des aéronefs qu'ils soient français ou étrangers ;

- et à éviter le rappel de définitions figurant par ailleurs dans le code de l'aviation civile.

La commission a accepté la nouvelle rédaction proposée par le rapporteur.

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

**Jeudi 9 avril 1987££ - Présidence de M. Jacques Genton, président, puis de M. André Jarrot, vice-président.** - La délégation a tout d'abord entendu les observations de M. Robert Pontillon au sujet des relations commerciales entre la Communauté économique européenne et le Japon. Après avoir rappelé quelques éléments quantitatifs montrant l'importance du déficit des échanges communautaires au profit du Japon et l'accentuation de ce déficit, malgré diverses interventions, de la Commission en particulier, **M. Robert Pontillon** a souligné que les aspects "qualitatifs" de ce déficit n'étaient pas les moins préoccupants. En effet, le déficit intéresse massivement des produits à haute valeur ajoutée (automobiles, machines outils, mais surtout électronique qu'il s'agisse de produits grand public, de composants ou de la robotique à laquelle sont subordonnés certains progrès techniques). Le rapporteur a analysé tous les obstacles qui s'opposent en revanche à l'essor des exportations européennes au Japon (demande intérieure anormalement basse ; contrefaçons ; tarifs douaniers, fiscalités et normes pénalisantes ; spécificités de l'appareil de production très intégré, et de distribution, peu propice à la diversité des approvisionnements...) et a rappelé quelques exemples illustrant cette faible ouverture à la libre concurrence. En conclusion, il a souligné la gravité de l'évolution récente : réinvestissements massifs des excédents japonais dans l'acquisition d'unités de production aux Etats-Unis d'abord, puis en Europe, qui échapperont dès lors aux

mesures anti dumping et, cela, souvent sans véritable transfert de technologie ; report de la pression japonaise sur les marchés européens intra et extra communautaires à la suite d'accords de limitation imposés par les Etats-Unis ; enfin, risque d'aggravation de la situation actuelle à la suite de la "montée en puissance" des nouveaux pays industrialisés que sont la Corée du Sud, Hong-Kong, Singapour et Taïwan notamment, éventuellement sous forme d'exportation de productions japonaises "délocalisées" dans ces pays à main d'oeuvre moins coûteuse.

Après la confirmation par **M. le président Jacques Genton** et par **M. Bernard Barbier**, notamment, de la gravité de ce dossier, la délégation a **approuvé unanimement les conclusions de M. Robert Pontillon** recommandant vigilance et fermeté dans les réponses communautaires au défi de la concurrence japonaise.

La délégation a ensuite examiné le **rapport de M. Bernard Barbier sur le financement du budget communautaire (1988-1992)**. Rappelant que les ressources propres de la Communauté avaient à nouveau été totalement utilisées en 1986, l'année même du passage de 1 % à 1,4 % du plafond d'appel des ressources TVA, et indiquant que l'exercice budgétaire de 1987 nécessitera un budget supplémentaire d'un montant de plusieurs milliards d'écus, le rapporteur a cité plusieurs chiffres illustrant l'"irrésistible" épuisement des recettes communautaires. Il a exposé les raisons des déficits et relevé notamment la baisse du cours du dollar, le bas niveau des prix mondiaux des denrées agricoles, l'élargissement, le "poids du passé" et la compensation budgétaire au profit du Royaume-Uni. **M. Bernard Barbier** a également mis l'accent sur les palliatifs et certaines manipulations budgétaires qui avaient permis ces dernières années de trouver un équilibre artificiel entre les recettes et les dépenses, et sur certaines pratiques de gestion qui sont dénoncées par la Cour des Comptes des Communautés dans ses rapports annuels.

Exposant les propositions de la Commission contenues dans sa communication du 15 février 1987 intitulée "Réussir l'Acte unique, une nouvelle frontière pour l'Europe" (COM (87) 100 final) et son rapport du 28 février 1987 sur le financement du budget communautaire (COM (87) 101 final), le rapporteur a analysé les mécanismes du nouveau système de ressources propres préconisé par la Commission. Le plafond des recettes serait fixé à 1,4 % du P.N.B. de l'ensemble des pays membres, correspondant à un taux d'appel de 2 % de T.V.A. A l'intérieur du plafond, qui ne devrait pas être atteint, d'après les projections économiques de la Commission, avant 1992, les recettes T.V.A. seraient limitées à 1 % et calculées sur leur assiette effective et non plus harmonisée. Quelques aménagements seraient apportés aux ressources traditionnelles, tandis que le système de compensation budgétaire en faveur du Royaume-Uni serait révisé par l'utilisation d'une "clé verte" fondant le calcul du déséquilibre sur les seules dépenses agricoles. La Commission propose en outre de corriger certaines méthodes contestables de gestion et de renforcer la discipline budgétaire par un "pacte" pluriannuel conclu entre le Conseil, le Parlement européen et elle-même. **M. Bernard Barbier** a fait observer que, en tout état de cause, la nouvelle assiette nécessiterait une harmonisation préalable des modalités de calcul du P.N.B. Il a également exprimé la crainte que l'utilisation de l'assiette effective de T.V.A. soit défavorable à la France et que le nouveau mécanisme de compensation britannique aboutisse à lui faire supporter la plus grande part de financement. Il a souligné que, compte tenu de la technicité de la réforme proposée par la Commission, sa valeur ne pourra être appréciée tant que ses implications n'auront pas fait l'objet d'un chiffrage précis. Après un débat où intervinrent **MM. André Jarrot et Robert Pontillon**, la délégation a adopté les conclusions proposées par son rapporteur.

Le président a par ailleurs présenté le **compte rendu de la visite faite par plusieurs membres de la délégation au président, à certains membres et à des fonctionnaires de la Commission des Communautés européennes**. La délégation a décidé de publier le document dans son prochain rapport semestriel d'information. Le président a rappelé à ce sujet la décision de la délégation de présenter dorénavant un rapport intérimaire d'information au printemps et de le compléter à l'automne par un rapport retraçant les principaux événements de la vie communautaire au cours des douze mois précédents.

La délégation a également procédé aux nominations suivantes de rapporteurs :

- **M. Jacques Genton, président, pour le programme ERASMUS ;**

- **M. Marcel Daunay pour le marché des matières grasses ;**

- **M. Jean-François Le Grand pour la réforme de la politique agricole commune ;**

- **M. Josy Moinet pour le régime communautaire des assurances et la jurisprudence de la Cour de Justice ;**

- **M. André Jarrot pour la sécurité nucléaire dans la Communauté après Tchernobyl ;**

- **M. Bernard Barbier pour la cohésion économique et sociale et les fonds structurels ;**

- **M. Pierre Matraja pour le financement des infrastructures de transport.**

Elle a en outre désigné **M. Jean-François Le Grand** comme **membre de la délégation parlementaire française**, invitée par la Chambre des représentants de Belgique à une **Conférence interparlementaire sur l'union européenne**.