

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
Affaires culturelles	1605
Affaires étrangères, défense et forces armées	1611
Affaires sociales	1619
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation	1625
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale	1641
Délégation du Sénat pour les Communautés européennes	1647
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale	1655

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 24 juin 1987 - Présidence de M. Maurice Schumann, président. - La commission a examiné le rapport de M. Adrien Gouteyron sur la proposition de loi n° 251 (1986-1987) de M. Jean Cluzel et la proposition de loi n° 280 (1986-1987) adoptée par l'Assemblée nationale, l'une et l'autre relatives à la **protection des services de télévision ou de radiodiffusion destinés à un public déterminé.**

Le rapporteur a rappelé que ces propositions de loi tendaient à sanctionner les agissements frauduleux permettant de capter indûment des programmes de télévision ou de radio réservés à un public déterminé, qui y accède moyennant un équipement spécial et le versement d'un abonnement auprès du diffuseur. Des services offrant de tels programmes peuvent tout aussi bien, en recourant au cryptage, bénéficier d'une diffusion hertzienne terrestre ou par satellite que d'une retransmission par câble ; de plus, les réseaux câblés sont par nature réservés à un public d'abonnés. Les progrès de la technologie comme l'insuffisance des sources traditionnelles de financement des médias audiovisuels - notamment du marché publicitaire - laissent penser que ces entreprises de communication audiovisuelle d'un type nouveau sont appelées à se développer, même si aujourd'hui seule la quatrième chaîne de télévision, Canal Plus, entre véritablement dans cette catégorie, en distribuant des émissions réservées aux téléspectateurs munis d'un décodeur.

Le recours au cryptage, a indiqué le rapporteur, s'est accompagné du développement d'une forme de délinquance jusqu'alors inconnue, couramment qualifiée de "piraterie audiovisuelle", à l'égard de laquelle notre code pénal n'offre aucune garantie efficace. Prenant acte de ces insuffisances, les deux propositions de loi envisagent de créer une catégorie d'incriminations pénales spécifiques à "la piraterie audiovisuelle", afin de réprimer les agissements frauduleux, qu'il s'agisse :

- de la fabrication, de l'importation, de la distribution, de l'offre à la vente, de la détention en vue de la vente ou de l'installation de matériels illicites ;

- de la publicité effectuée en faveur de tels matériels ;

- de l'organisation de la réception par des tiers de programmes qui ne leur sont pas destinés ;

- ou de la simple détention de matériels frauduleux en vue de leur utilisation.

Les propositions de loi envisagent aussi :

- que la confiscation des matériels et documents publicitaires illicites puisse être prononcée à titre de peine complémentaire facultative ;

- que la victime puisse saisir le juge civil, même si elle s'est constituée partie civile devant la juridiction répressive et que le président du tribunal de grande instance puisse autoriser, par ordonnance sur requête, la saisie des instruments et documents frauduleux et des recettes procurées par l'activité illicite, et ordonner, statuant en référé, la cessation de toute fabrication.

Le rapporteur a fait observer que l'Assemblée nationale n'a apporté à la proposition de loi de MM. Jacques Toubon, Michel Péricard et René André que de très légères modifications qui n'en altèrent en rien la philosophie. Si l'on excepte les amendements d'ordre rédactionnel, celles-ci ont, en effet, eu pour seul but :

- sur un plan purement technique et formel, de rassembler dans un même article l'ensemble des

incriminations pénales pour "piraterie audiovisuelle" et des peines prévues pour les réprimer et de prévoir leur insertion dans le code pénal (articles 429-1 à 429-5 nouveaux) ;

- d'apporter sur le fond les précisions suivantes :

. les équipements, dont tout ou partie seulement tend à la captation frauduleuse de programmes réservés à un public déterminé, seront considérés comme illicites ;

. l'ensemble des programmes télédiffusés bénéficiera de la protection instituée, dès lors que ces programmes sont réservés à des abonnés et indûment captés ;

. l'acquisition, comme la détention par des particuliers, en vue de leur utilisation, de matériels illicites sera répréhensible ;

. lorsqu'elle sera prononcée, la confiscation des matériels et documents publicitaires illicites sera faite dans les conditions du droit commun.

Un très large débat a suivi le rapport de **M. Adrien Gouteyron**, au cours duquel :

- en réponse à une question de **M. Michel Miroudot**, le rapporteur a précisé que l'article 429-1 (nouveau) du code pénal ne permettrait de réprimer que les activités illicites sciemment effectuées et que l'intention frauduleuse y était clairement affirmée ;

- en réponse à une question de **M. Roger Boileau**, le rapporteur a indiqué que la piraterie audiovisuelle aux Etats-Unis était réprimée, pour tous les réseaux câblés, selon un dispositif voisin de celui envisagé par les deux propositions de loi ;

- **M. Pierre Laffitte** a exprimé sa crainte de voir le secteur industriel des télécommunications, et notamment les activités qui utilisent le multicodage, comme les transmissions à valeur ajoutée, pénalisés par les dispositions retenues ;

- **M. Jean Delaneau** a estimé que la piraterie audiovisuelle effectuée à partir des magnétoscopes n'était pas couverte par le texte proposé. **M. Pierre Laffitte** lui a fait remarquer que cette forme de piraterie était limitée et qu'elle ne resterait impunie que lorsqu'elle est le fait de particuliers pour eux-mêmes puisque l'article 429-3 (nouveau) du code pénal permettra de la réprimer lorsqu'elle est opérée à destination de tiers ;

- le **président Maurice Schumann** a rappelé que la protection du logiciel par le droit d'auteur avait été introduite par le Sénat dans la loi du 3 juillet 1985 relative au droit d'auteur et aux droits voisins et a constaté que ce texte ne permettait pas de réprimer la piraterie audiovisuelle. Il a exprimé sa crainte que, par leur intitulé, les propositions de loi aient elles aussi un champ d'application trop limité ;

- **M. Philippe de Bourgoing** s'est interrogé sur le devenir des matériels confisqués au profit des Domaines ;

- **M. Marc Lauriol** a estimé que la distinction opérée entre les activités illicites selon qu'elles sont le fait de professionnels ou de simples particuliers, devait être plus nettement affirmée, lorsqu'il s'agit notamment des importations frauduleuses ; il a ajouté qu'il convenait, dans la rédaction proposée pour l'article 429-1 (nouveau) du code pénal, de mentionner expressément l'acte de vente et de supprimer le terme "distribué", emprunté au vocabulaire économique et juridique et sans réel contenu juridique. Il a proposé, en conséquence, un amendement modifiant la rédaction prévue pour l'article 429-1 (nouveau) du code pénal.

La commission a **adopté à l'unanimité** l'amendement de M. Marc Lauriol, puis **l'ensemble du texte** transmis par l'Assemblée nationale ainsi modifié :

La commission a ensuite désigné **M. Paul Séramy** comme **rapporteur de la proposition de loi n° 269** (1986-1987) de M. Jean Francou et plusieurs de ses collègues, relative au **statut des langues et cultures**

régionales dans l'enseignement, les affaires culturelles, l'éducation permanente, la radio et la télévision.

A l'issue de la réunion, **M. Jules Faigt** a demandé que **M. Adrien Gouteyron**, rapporteur pour avis des crédits de la communication, fasse, lors de la prochaine session, **un compte rendu sur l'application de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.**

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE
ET FORCES ARMÉES.**

Jeudi 25 juin 1987 - Présidence de M. Michel d'Aillières, vice-président - La commission a d'abord entendu le **rapport de M. Paul Robert sur le projet de loi n° 274 (1986-1987) adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord international sur le blé de 1986 comprenant la convention sur le commerce du blé et la convention relative à l'aide alimentaire.**

Le rapporteur a d'abord indiqué que le **nouvel accord du blé de 1986**, qui remplace le précédent accord de 1971, comporte, comme celui-ci, deux instruments distincts : la convention sur le commerce du blé, d'une durée de cinq ans, et la convention relative à l'aide alimentaire, d'une durée de trois ans, l'une et l'autre reconductibles. La France, a-t-il ajouté, a signé ces deux textes le 26 juin 1986. Elle a également déposé une déclaration d'application à titre provisoire, ainsi que l'ont fait ses principaux partenaires, permettant à l'Accord d'entrer en vigueur dès le 1er juillet 1986.

Le rapporteur a indiqué que le nouvel accord de 1986 reprend avec quelques aménagements les dispositions du précédent Accord de 1971, et que son économie générale n'a pas été bouleversée par les vicissitudes survenues depuis quelques années sur le marché du blé, et dont il a rappelé les principaux traits : déséquilibre de l'offre et de la demande solvable mondiale, gonflement des stocks, chute des prix, concurrence accrue entre les producteurs aboutissant à une fragmentation du marché.

Aussi a-t-il regretté que dans un contexte aussi tendu, le nouvel Accord sur le commerce du blé ne contienne pas de dispositions économiques permettant de stabiliser le marché par l'imposition de contingentements ou la constitution de stocks. Il en a trouvé les raisons dans le souvenir de l'échec de la précédente tentative de 1967, dans les difficultés que rencontrent aujourd'hui les accords de produits existants, enfin dans l'opposition traditionnelle des pays anglo-saxons, fidèles au principe du libre fonctionnement des mécanismes du marché. Il a toutefois noté que les articles premier et 22 de la Convention envisagent des possibilités d'évolution.

Après avoir énuméré les objectifs que l'article premier fixe à la convention, le rapporteur a estimé que celle-ci remplit quatre fonctions principales : une fonction d'information, une fonction de consultation, une fonction d'arbitrage en cas de différends et de plaintes, enfin, une fonction de protection de la concurrence. Il a décrit ensuite les rouages de l'organisation administrative de l'accord : Conseil international du blé, Comité exécutif, Directeur exécutif et sous-comité de la situation du marché.

Le rapporteur a ensuite décrit la **Convention relative à l'aide alimentaire**, qui constitue le second des instruments constitutifs de l'accord international sur le blé de 1986.

Celle-ci, a-t-il indiqué, a pour objet d'apporter chaque année aux pays en développement une aide alimentaire d'au moins dix millions de tonnes de céréales propres à la consommation humaine. Les cotisations minimales des membres sont fixées par l'article III de l'Accord, et les donateurs disposent d'une marge de choix quant aux modalités de leurs versements.

En définitive, a conclu le rapporteur, et quoique l'on puisse parfois regretter la timidité de ses innovations, l'accord sur le blé de 1986 constitue un instrument juridique utile, réaliste et efficace. Aussi, a-t-il demandé à

la commission d'émettre un avis favorable à l'approbation du projet de loi qui en autorise la ratification.

M. Paul Robert a précisé ensuite au **président Michel d'Aillières** les critères qui ont prévalu dans la répartition des voix entre les Etats membres au sein du Conseil international du blé, et il a regretté avec lui que la convention sur le commerce du blé ne se soit pas dotée des instruments nécessaires à l'harmonisation de l'offre et de la demande sur le marché international du blé.

Sous réserve de ces observations, la commission a émis un **avis favorable** à l'approbation du présent projet de loi.

M. Jean Garcia a ensuite présenté son rapport sur le **projet de loi n° 275 (1986-1987)**, approuvé par l'Assemblée nationale, **autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire hongroise sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.**

Le rapporteur a rappelé que cet accord s'inscrit dans la politique d'ensemble que mène notre pays pour assurer la protection de nos investissements à l'étranger. Il paraît en outre, a-t-il ajouté, particulièrement opportun, s'agissant d'un pays, la Hongrie, dont l'économie est particulièrement ouverte aux échanges avec l'Ouest.

L'économie hongroise, a déclaré **M. Jean Garcia**, occupe une situation particulière à l'intérieur de l'ensemble formé par les pays du Conseil d'assistance économique mutuelle, le C.A.E.M., qui rassemble l'U.R.S.S., les six pays de l'Europe de l'Est, Cuba et le Vietnam. Sans sortir du cadre de l'économie socialiste, celle-ci tire en effet pleinement parti de toutes les possibilités offertes par le "Nouveau mécanisme économique", et manifeste, en particulier, une grande volonté d'ouverture sur l'extérieur. Sur ce dernier point, le rapporteur a évoqué tout particulièrement la participation de la Hongrie aux instances multilatérales du GATT, du F.M.I. et du groupe de Cairns, et son

ouverture aux capitaux étrangers. Il a regretté que notre industrie n'ait pas su tirer pleinement parti des opportunités qui s'offraient, et que nos échanges commerciaux et le niveau de nos investissements restent très marginaux.

L'évolution de nos échanges avec la Hongrie, a déploré **M. Jean Garcia**, s'avère préoccupante d'un triple point de vue : notre excédent commercial, traditionnellement important, s'est progressivement réduit ; notre position sur le marché hongrois tend à reculer en termes relatifs ; enfin nos investissements en Hongrie restent très marginaux, alors qu'ils seraient susceptibles d'améliorer notre pénétration du marché hongrois : alors que quatre-vingts sociétés hungaro-occidentales se sont créées au cours des dernières années, on ne compte encore que deux filiales de sociétés françaises en Hongrie.

Aussi le rapporteur a-t-il espéré que les garanties offertes par la convention du 6 novembre 1986 permettront de redresser cette situation.

Cet accord, a-t-il indiqué, ne s'écarte guère des dispositions types qui figurent dans les conventions que la France a déjà passées avec une trentaine de pays. On y retrouve en effet les préoccupations essentielles de notre doctrine : traitement juste et équitable des investissements, au moins égal au traitement national ou au traitement de la nation la plus favorisée, libre transfert des revenus et du capital investi, indemnisation en cas de dépossession, enfin, recours à une procédure d'arbitrage international en cas de différend.

Seule la procédure de règlement des différends surgissant entre un Etat et un investisseur de l'autre Etat s'écarte des dispositions habituelles : seuls les différends relatifs aux mesures de dépossession sont soumis à l'arbitrage international, les autres étant soumis aux voies de recours internes ; en outre la procédure d'arbitrage retenue est celle de la Commission des Nations-Unies pour le droit commercial international

(C.N.U.D.C.I.) et non celle du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (C.I.R.D.I.). Le rapporteur a toutefois relativisé la portée pratique de ces deux spécificités : seuls les différends relatifs à une dépossession justifient d'une façon générale le coût d'une procédure d'arbitrage international ; sur le second point, la récente signature par la Hongrie de la Convention de Washington du 18 mars 1965 devrait bientôt substituer la procédure C.I.R.D.I. à la procédure C.N.U.D.C.I.

Sous le bénéfice de ces observations, le rapporteur a donc invité la commission à émettre un avis favorable à l'approbation de la convention, dans l'espoir que celle-ci, par les garanties qu'elle offrira, favorisera le développement de nos investissements et de nos échanges avec la Hongrie.

Le rapporteur a ensuite précisé au **président Michel d'Aillières** la composition et la structure de nos échanges commerciaux bilatéraux.

A **M. Guy Cabanel** qui signalait l'importance de l'industrie chimique hongroise, il a en outre précisé que les produits chimiques constituent la majeure partie des produits intermédiaires qui représentent 22 % de nos importations en provenance de la Hongrie.

Sur l'invitation du président, la commission a ensuite **adopté à l'unanimité les conclusions favorables du rapporteur.**

La commission a ensuite entendu le **rapport de M. Guy Cabanel sur le projet de loi n° 278 (1986-1987), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.**

L'accord franco-américain de sécurité sociale signé à Paris le 2 mars 1987 vient combler, a indiqué le rapporteur, les graves lacunes des relations entre les deux pays dans le domaine de la protection sociale qui ne

reposaient jusqu'ici que sur un échange de lettres des 10 et 24 mai 1968 et ne garantissaient aux Français appelés à travailler aux Etats-Unis qu'une couverture sociale imparfaite et inégale par rapport aux Américains installés en France, du fait de la difficulté de coordonner deux systèmes de protection sociale très dissemblables.

L'accord du 2 mars 1987 répond ainsi, a souligné le rapporteur, à un double objectif : un objectif social, en vue de garantir aux ressortissants d'un des deux Etats appelés à travailler dans l'autre pays, un niveau de protection comparable à celui qu'ils auraient acquis s'ils n'avaient travaillé que dans leur pays d'origine ; et un objectif économique, pour favoriser le développement des échanges entre les Etats-Unis et la France en allégeant les contraintes administratives et les charges sociales pesant sur les entreprises.

Après avoir rappelé les conditions de l'élaboration et de la conclusion de l'accord du 2 mars 1987, le rapporteur en a ensuite exposé les principales dispositions : le principe de l'égalité de traitement entre nationaux des deux pays pour l'application de la législation de sécurité sociale de l'Etat compétent ; l'assujettissement à la législation du lieu de l'emploi sous réserve de dérogations concernant les fonctionnaires, les salariés détachés pendant une durée maximale de cinq ans, et les non salariés en mission dans l'autre Etat pour moins de vingt-quatre mois ; et les modalités de coordination des branches d'assurance communes aux deux systèmes de sécurité sociale -invalidité, vieillesse et survivants- excluant ainsi du champ de l'accord les prestations familiales, l'assurance maladie-maternité et le risque accidents du travail. Sur ce dernier point, la commission a souhaité interroger le Gouvernement sur les conditions dans lesquelles les Français installés aux Etats-Unis peuvent être garantis contre le risque accident du travail.

Après avoir rappelé que les Etats-Unis constituent, avec un flux annuel moyen d'importations réciproques de plus de 70 milliards de francs, le troisième client et le

cinquième fournisseur de la France, le rapporteur a enfin souligné l'importance du nombre des ressortissants français aux Etats-Unis - 200 000 dont 72 000 immatriculés- potentiellement concernés par l'accord du 2 mars 1987. Ainsi se trouvent mis tout à la fois en lumière, a conclu le rapporteur, l'intérêt social et l'intérêt économique du texte proposé.

Répondant au **président Michel d'Aillières**, le rapporteur a ensuite décrit les lignes générales du système de protection sociale aux Etats-Unis, où l'intervention fédérale était quasiment nulle jusque dans les années 1960 et où l'assurance maladie demeure pour l'essentiel confiée à des assurances privées, non obligatoires, dont les plus importantes constituent de véritables puissances économiques.

Le rapporteur a enfin précisé à **M. Claude Estier** que le nombre considérable de Français non immatriculés résidant aux Etats-Unis trouvait son origine dans une grande variété de situations individuelles, et notamment dans le nombre élevé d'étudiants français se rendant aux Etats-Unis.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission a **adopté les conclusions du rapporteur**, favorables à l'adoption du présent projet de loi.

La commission a enfin **désigné M. Claude Estier** comme **rapporteur** sur le **projet de loi n° 854 (AN 8e législature)**, en cours d'examen par l'Assemblée nationale, **autorisant l'approbation d'une convention de coopération culturelle, scientifique et technique entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire.**

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 24 juin 1987 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a tout d'abord adopté une demande de renvoi pour avis du projet de loi n° 303 (1986-1987), rejeté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant diverses mesures relatives au financement de la sécurité sociale.

Elle a désigné M. Charles Descours comme rapporteur pour avis de ce projet de loi.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord indiqué les principales caractéristiques de la situation financière du régime général de la sécurité sociale, à savoir :

- une dégradation annuelle des comptes évaluée à 2 % du montant des dépenses, soit 15 milliards de francs par an,

- un déficit d'exercice évalué, en l'absence de toute mesure de financement, à 24 milliards de francs pour 1987 et 40 milliards de francs pour 1988.

Il a estimé que le déficit du régime général avait un caractère structurel, perceptible depuis plusieurs années bien qu'il ait été contenu jusqu'en 1986 par des mesures d'économies et de financement d'une ampleur considérable et par des manipulations comptables en 1985.

Après avoir brièvement évoqué les causes profondes de ce déficit, il a indiqué que le plan de redressement de l'assurance-vieillesse voté en août 1986 et le plan de rationalisation de l'assurance-maladie mis en oeuvre au début de l'année ne pouvaient éviter l'apparition d'un

solde de trésorerie négatif de 15 milliards de francs à la fin de l'année.

Constatant le besoin de financement immédiat, il a détaillé le contenu du plan d'urgence proposé par le projet de loi en soulignant qu'il faisait appel à l'ensemble des revenus et qu'il n'était que temporaire, afin de ne pas préjuger sur les résultats des états généraux.

Il a ensuite indiqué que ces mesures d'urgence ne suffiraient pas à couvrir le déficit de trésorerie en 1987, qui devrait subsister à hauteur de 6 milliards de francs à la fin de l'exercice.

Il a donc conclu à la nécessité d'engager des réformes de fond et a précisé à ce sujet le rôle que devraient jouer les états généraux.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé général du rapporteur pour avis, **Mme Hélène Missoffe** a vivement déploré qu'année après année, seules quelques mesures ponctuelles et limitées soient proposées pour renflouer la sécurité sociale. Elle a également regretté que le débat de fond sur l'établissement d'un nouveau mode de financement, qui ne serait plus assis sur les salaires, soit constamment différé.

M. Claude Huriet a indiqué que la dérive déficitaire du régime général apparaissait depuis plusieurs années à la lecture des comptes sociaux. Dans ces conditions, il a regretté que le Gouvernement n'ait pas édicté plus tôt les mesures qui s'imposaient. Il a constaté la diversité des mesures proposées en déplorant que le prélèvement sur la vente de tabacs ne soit pas plus conséquent. Il a en outre souhaité connaître les raisons pour lesquelles le plan d'urgence rapporterait plus en 1987 qu'en 1988.

M. Charles Bonifay a regretté que le débat sur les problèmes de fond de la sécurité sociale intervienne si tardivement. Il s'est montré très réservé sur les suites que l'on pouvait attendre de la réunion des états généraux. Il a

en outre contesté la répartition des efforts demandés aux différentes catégories dans le cadre du plan d'urgence.

M. Marc Boeuf a évoqué les difficultés liées à l'assiette des cotisations et a contesté la nature structurelle du déficit du régime général, celui-ci devant supporter des charges d'autres régimes, en vertu de la compensation inter-régimes. Il s'est en revanche félicité de la reprise en charge par l'Etat du financement de la sectorisation psychiatrique.

M. Jean Chérioux s'est félicité de la nature du débat engagé en commission, qui laisse espérer que l'ensemble des formations s'attacheront à rechercher les solutions de fond au déficit des régimes sociaux.

Le président **Jean-Pierre Fourcade** a rappelé que la commission avait déjà attiré à plusieurs reprises l'attention du Gouvernement sur l'impasse financière qui guettait le régime général en 1987. Il a regretté que les mesures de financement adéquates ne soient pas intervenues plus tôt. Il a toutefois indiqué que ces mesures ne pouvaient qu'être acceptées, puisqu'elles répondent à un besoin immédiat. Il a souhaité que le Gouvernement puisse apporter des précisions sur le déroulement des états généraux et a émis la crainte que les problèmes du financement de la sécurité sociale n'y soient pas suffisamment traités. Il a en outre émis le vœu que le Conseil économique et social soit directement saisi de l'ensemble de ces questions.

En réponse à ces interventions, **M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- le Gouvernement devait, avant toute chose, prendre l'exacte mesure de l'état des comptes sociaux et cela n'a été possible qu'après le rapport de la commission des comptes de juillet 1986 ;

- des mesures de financement sont déjà intervenues, dès le mois d'août 1986 pour faire face aux échéances ;

- la consultation préalable des partenaires intéressés dans le cadre des états généraux est une bonne chose car aucune réforme d'envergure ne peut être entreprise sans une large concertation et une implication minimale des parties concernées ;

- l'Etat versera dès 1987 la charge correspondant à la sectorisation psychiatrique pour 1987 et 1988, ce qui explique que cette mesure n'ait aucun effet en 1988 ;

- la taxe sur les tabacs ayant fait l'objet d'un avis défavorable de la commission des communautés européennes, le prélèvement opéré sur ce produit s'effectuera par un relèvement du prix. Au demeurant, ce type de mesure ne peut que rester marginal au regard de l'ampleur du déficit ;

- le dispositif gouvernemental prévoit une participation de l'ensemble des revenus, notamment les revenus des capitaux mobiliers et fonciers ;

- le Conseil économique et social devrait être le destinataire des travaux des états généraux.

A l'issue de ce débat et sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a émis un **avis favorable à l'ensemble du projet de loi.**

Puis la commission a désigné **M. Marc Bœuf**, comme **rapporteur** pour deux **propositions de loi** de M. Robert Schwint : n° 289 (1986-1987) tendant à permettre le départ à la retraite anticipée pour les Anciens combattants en Afrique du Nord, de 1952 à 1962, demandeurs d'emploi en fin de droits ou pensionnés à un taux égal ou supérieur à 60 %, dès l'âge de 55 ans, et n° 290 (1986-1987) tendant à prendre en compte la durée du séjour en Afrique du Nord, de 1952 à 1962, des Anciens combattants pour une retraite anticipée.

Enfin, la commission a procédé à la désignation de sept **candidats titulaires** et sept **candidats suppléants** appelés à faire partie de **trois éventuelles commissions**

mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions susceptibles de rester en discussion de trois projets de loi.

Ont été désignés comme candidats **titulaires** pour le **projet de loi n° 219** (1986-1987) modifiant le titre premier du Livre premier du code du travail et relatif à l'apprentissage : **MM. Jean-Pierre Fourcade, Jean Madelain, Adrien Gouteyron, Jacques Bimbenet, Jean Amelin, Charles Bonifay, Paul Souffrin.**

Ont été désignés comme candidats **titulaires** pour le **projet de loi n° 437** (1986-1987) relatif à certaines situations résultant des événements d'Afrique du Nord : **MM. Jean-Pierre Fourcade, Franz Duboscq, Louis Lazuech, Jacques Bimbenet, Jean Amelin, Charles Bonifay, Paul Souffrin.**

Ont été désignés comme candidats **suppléants** pour ces deux projets de loi : **MM. Pierre Louvot, André Rabineau, Marc Castex, Guy Besse, Mme Hélène Missoffe, M. Marc Bœuf, Mme Marie-Claude Beaudau.**

Enfin, ont été désignés comme candidats **titulaires** pour le **projet de loi n° 271** (1986-1987) portant diverses mesures d'ordre social : **MM. Jean-Pierre Fourcade, Louis Boyer, Claude Huriet, Louis Souvet, Jean Delaneau, Charles Bonifay, Paul Souffrin,** et comme candidats **suppléants** : **MM. Daniel Hœffel, Charles Descours, André Rabineau, Jean Chérioux, Mme Hélène Missoffe, M. Marc Bœuf, Mme Marie-Claude Beaudau.**

FINANCES, CONTROLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 23 juin 1987 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a entendu l'exposé de M. Jean Cluzel, rapporteur spécial du budget de la communication sur la situation financière de l'audiovisuel au printemps 1987.

Après avoir rappelé les étapes de la mise en oeuvre de la loi du 30 septembre 1986, M. Jean Cluzel a indiqué que celle-ci avait placé très haut le niveau des obligations immédiates des chaînes privées et que la surenchère consécutive à la procédure du "mieux-disant culturel" avait renforcé cette tendance. Ces deux phénomènes ont pour résultat un accroissement important des charges pour les entreprises privées lesquelles ne peuvent être amorties que par un recours accru au marché publicitaire et donc à une stratégie offensive de course à l'audience qui débouche sur la flambée des prix de certains programmes (présentateurs vedettes, retransmissions sportives, films cinématographiques, séries et téléfilms importés).

Le marché publicitaire dont le développement n'est pas aussi rapide que prévu est davantage sollicité par cette concurrence accrue que renforce l'attribution du 6ème réseau à une chaîne généraliste. La situation économique est donc extrêmement tendue et ne devrait, selon le rapporteur spécial, se stabiliser qu'aux alentours de 1990-1991.

M. Jean Cluzel a ensuite procédé à l'examen de la situation financière de plusieurs organismes du secteur public. S'agissant d'Antenne 2 il a observé que la chaîne

était correctement gérée mais qu'elle devrait se voir attribuer des ressources supplémentaires si elle veut acquérir des programmes attractifs afin de maintenir sa position. Le budget d'Antenne 2 ne peut, selon le rapporteur spécial, être trop décroché de celui de T.F.1. Malgré le poids des structures, F.R.3. connaît depuis 1986 un redressement financier sensible mais la chaîne devra définir son identité en adoptant une stratégie de complémentarité avec Antenne 2 au sein du service public. La SEPT constitue actuellement un levier de la politique de commandes publiques de programmes avec un budget de l'ordre de 400 millions de francs mais devra, l'année prochaine, faire face à des dépenses nouvelles pour assurer sa diffusion. Radio France a réalisé des économies de gestion sensibles qui lui permettent de maintenir le nombre des stations locales et de financer un nouveau programme d'information continu. Cependant, l'extension de ce programme et le développement de nouveaux projets sont conditionnés par l'attribution de nouvelles ressources ou un redéploiement interne plus conséquent.

T.D.F. connaît une profonde mutation. Sa situation comptable est mauvaise en raison de l'inscription d'une provision de plus de 900 millions de francs pour le satellite T.D.F.1. Concurrencée sur ses créneaux traditionnels, elle va devoir développer de nouvelles activités (réseau câblé, radio messagerie, radio téléphone) mais ne dispose pas actuellement de la capacité d'autofinancement suffisante ce qui nécessite le recours à de nouveaux capitaux.

L'I.N.A. se trouve dans une conjoncture très favorable en raison de la forte demande d'archives et de programmes à base d'archives mais, pénalisé par la législation et le développement des co-productions, il ne pourra maintenir sa position que par une politique d'achat lui permettant d'actualiser son stock de programmes.

La S.F.P. a connu un exercice 1986 catastrophique, conséquence immédiate de l'incertitude liée à la réforme. A moyen terme, sa situation peut redevenir favorable en raison de l'accroissement de la demande mais la S.F.P.

devra effectuer des progrès de productivité qui ne peuvent être réalisés sans une amélioration de son outil technique et rendent nécessaire une recapitalisation de la société.

En conclusion, **M. Jean Cluzel** a indiqué que le maintien d'un service public fort était indispensable mais ne pourrait se réaliser qu'avec l'apport de ressources financières supplémentaires en raison de l'inflation des prix des programmes. Il a donc souhaité une augmentation de la redevance tout en sachant que celle-ci ne pourra être que très limitée en 1988, ensuite le remboursement en trois ou quatre ans par l'Etat des charges indues qu'il a estimées à 1,3 milliard de francs et enfin un assouplissement des règles d'accès des chaînes publiques au marché publicitaire sans quoi celles-ci se transformeraient vite en ghetto culturel sans audience.

M. Raymond Bourgine a attiré l'attention de la commission sur le développement des pratiques occultes sur le marché publicitaire et notamment des risques d'extension de la négociation des tarifs déjà en vigueur dans la presse et à la radio à la télévision.

M. René Régnault a souhaité le développement de la production audiovisuelle française et s'est inquiété du déficit des échanges extérieurs en matière de programmes.

M. Robert Vizet a remarqué que la loi du marché avait un effet néfaste sur la création audiovisuelle.

M. Emmanuel Hamel s'est inquiété des chances de l'audiovisuel français sur les marchés européen et mondial.

M. Christian Poncelet, président, a indiqué que la répartition entre financement public et recours au marché publicitaire devait tenir compte de la presse écrite.

M. Jean Cluzel a répondu aux différents intervenants en indiquant sa volonté de connaître davantage les pratiques professionnelles sur le marché publicitaire et d'insister sur cette question dans son

prochain rapport. Il a demandé, en outre, la mise en place rapide de l'observatoire du marché publicitaire dont la commission des finances avait souhaité la création. Il a ensuite indiqué que les entreprises de production situées en bout de chaîne étaient toujours les victimes des réformes successives et que la demande de programmes avait tendance à se concentrer sur un petit nombre d'émissions à forte audience. Cependant, la fragmentation de l'audience devrait à moyen terme permettre une plus grande diversification des programmes et donc une relance de la production. Il a enfin souhaité que les chaînes européennes collaborent davantage entre elles, reconnaissant qu'actuellement la situation leur était défavorable face à la concurrence américaine et japonaise. Il a regretté qu'aucun groupe multi médias français ne participe au capital de télévisions étrangères et que seul le groupe Hersant ait été autorisé à opérer en France. Ce constat démontre bien la faiblesse des industries françaises de la communication.

La commission a ensuite procédé à la désignation de :

- **M. Bernard Pellarin** comme **rapporteur des propositions de lois n° 344 (1985-1986)** de M. Pierre Salvi, portant réforme de la D.G.F. en remplacement de M. Guy Robert, démissionnaire, n° 427 (1985-1986) de M. Camille Vallin portant sur diverses dispositions d'ordre financier en faveur des communes ou collectivités locales, n° 6 (1986-1987) de M. Serge Mathieu tendant à accorder aux communes de moins de 2 000 habitants un droit d'option en faveur de la première part de la D.G.E., n° 159 (1986-1987) de M. Guy Malé tendant à organiser le remboursement immédiat de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) aux collectivités locales et n° 167 (1986-1987) de M. Pierre Salvi tendant à instituer une commission nationale de réforme de la fiscalité locale ;

- de **M. Maurice Blin**, rapporteur général, comme rapporteur des propositions de lois n° 345 (1985-1986) de M. Louis Virapoullé tendant à établir une taxe sur la vente des produits, effectuée dans les Hôtels dits "Hôtels de vente", ou agréés en tant que tels, n° 425 (1985-1986) de M. Pierre-Christian Taittinger tendant à accorder aux personnes employant du personnel à des tâches familiales ou ménagères un abattement pour le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, n° 468 (1985-1986) de M. Pierre Gamboa tendant en cas de décès d'un contribuable, à faire bénéficier ses héritiers de l'étalement de droit du paiement de l'impôt sur le revenu du défunt, n° 52 (1986-1987) de Mmes Marie-Claude Beaudeau et Paulette Fost tendant à accorder une demi-part supplémentaire aux contribuables mariés exerçant chacun une activité salariée ayant au moins un enfant à charge, n° 176 (1986-1987) de M. Pierre-Christian Taittinger tendant à accorder un abattement sur le revenu net global pour les naissances rapprochées ou les naissances multiples simultanées ;

- de **M. Jean-François Pintat** comme rapporteur des propositions de loi n° 359 (1985-1986) de M. Louis Virapoullé, tendant à instituer une taxe spéciale à l'importation des motos japonaises, en remplacement de M. Jean Chamant, démissionnaire, et n° 230 (1986-1987) de M. Charles Descours tendant à faire bénéficier les véhicules équipés d'un pot d'échappement catalytique d'une réduction des tarifs de la vignette ;

- de **M. Tony Larue** comme rapporteur de la proposition de loi n° 360 (1985-1986) de M. Louis Virapoullé tendant à créer une taxe "ad valorem" sur l'importation des meubles en provenance des pays situés en dehors de la C.E.E. ;

- de **M. Jacques Oudin** comme rapporteur des propositions de lois n° 518 (1985-1986) de Mme Hélène

Luc tendant à instituer des mesures urgentes pour lutter contre la pauvreté et n° 242 (1986-1987) de M. Jean Colin tendant à supprimer la surcompensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse du secteur public ;

- de **M. Michel Durafour** comme rapporteur de la proposition de loi n° 38 (1986-1987) de M. Paul Alduy tendant à réduire la fiscalité qui pèse sur les transactions immobilières ;

- de **M. Robert Vizet** comme rapporteur de la proposition de loi n° 118 (1986-1987) de M. Jean Francou tendant à confirmer l'exonération de redevances à des agences de bassin sur les prélèvements d'eau effectués en vertu des droits fondés en titre ;

- et de **M. Lucien Neuwirth** comme rapporteur de la proposition de loi n° 144 (1986-1987) de M. Pierre-Christian Taittinger tendant à encourager le mécénat d'entreprise.

La commission a enfin procédé à la désignation de **M. Josy Moinet** comme rapporteur du projet de loi n° 261 (1986-1987) de M. Jean-Bernard Raimond autorisant l'approbation d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Turquie en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu (ensemble un protocole) ;

- de **M. Jacques Oudin**, comme rapporteur du projet de loi n° 303 (1986-1987) rejeté par l'Assemblée après déclaration d'urgence, portant diverses mesures relatives au financement de la sécurité sociale.

Elle a en outre désigné **M. Maurice Blin**, rapporteur général, comme candidat pour représenter le Sénat au sein du Haut Conseil du Secteur Public. **Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Michel Durafour, vice-président, puis de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé

à l'examen du projet de loi n° 303 (1986-1987) rejeté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant diverses mesures relatives au financement de la sécurité sociale, sur le rapport de M. Jacques Oudin.

Le rapporteur a tout d'abord insisté sur les trois défis auxquels étaient confrontés les régimes sociaux depuis plusieurs années :

- le vieillissement de la population française : actuellement, il y a un retraité pour trois actifs, dans 10 ans, ce rapport sera de 1 pour 2,7 ;

- la montée du chômage, puisqu'on estime que 100.000 chômeurs entraînent un manque à gagner de l'ordre de 4,5 milliards de francs par an pour le régime général ;

- l'explosion des dépenses de santé puisqu'en 25 ans, la consommation médicale a plus que doublé pour atteindre aujourd'hui 8,6 %.

M. Jacques Oudin, rapporteur, a rappelé que de ce fait les plans de financement se succédaient à un rythme d'un par an.

Le déficit du régime général se creuse en moyenne, depuis 1984, au rythme de 15 à 20 milliards de francs par an.

Malgré les mesures prises en juillet 1986, le déficit 1987 s'établirait à 24 milliards de francs et celui de 1988 atteindrait 40 milliards.

Des mesures urgentes étaient ainsi nécessaires, sans préjuger des réformes qui découleront des travaux des états généraux.

Ce plan de financement présente donc un caractère temporaire.

Il prévoit, en particulier, que la contribution sociale de 0,4 % assise sur le revenu des ménages, sera bien perçue en 1988 (sur les revenus de 1986) comme cela avait été initialement prévu.

En outre, il fait appel simultanément à la solidarité contributive et à la solidarité nationale.

La solidarité contributive prend la forme d'une majoration exceptionnelle pendant un an des cotisations sociales acquittées par les assurés, soit :

- 0,4 point supplémentaire au titre de l'assurance maladie, qui concerne les salariés et les non-salariés ainsi que les chômeurs percevant des allocations supérieures au S.M.I.C. et les retraités (rendement : 8 milliards de francs pour le régime général et 0,71 milliard de francs pour les autres régimes) ;

- 0,2 point supplémentaire au titre de l'assurance vieillesse (rendement : 2,4 milliards de francs pour le régime général et 1 milliard de francs pour les autres régimes).

La solidarité nationale prend diverses formes :

- un prélèvement exceptionnel de 1 % sur les revenus de capitaux mobiliers ou immobiliers perçus en 1986 (rendement : 0,97 milliard de francs pour 2,7 millions de contribuables concernés) ;

- une majoration exceptionnelle de 1 % du taux du prélèvement libératoire sur les produits de placement à revenu fixe (rendement : 0,75 milliard de francs) ;

- un relèvement de 2 % du prix des tabacs (rendement : 0,5 milliard de francs en année pleine, 0,2 milliard de francs en 1987) ;

- une baisse de la T.V.A. sur les médicaments (rendement : 0,5 milliard de francs en année pleine) ;

- la reprise par le budget de l'Etat des dépenses de la sectorisation psychiatrique (3,2 milliards de francs).

Au total, ce plan permet de dégager au profit du régime général 8,9 milliards de francs en 1987 et 7,8 milliards de francs en 1988, qui sont insuffisants pour couvrir les déficits en 1987 (24 milliards de francs) et de 1988 (40 milliards de francs).

M. Roger Chinaud a souhaité obtenir des précisions sur les assiettes des contributions nouvelles demandées au titre de ce projet de loi.

M. Josy Moinet a souligné que les mesures proposées ne préjugeaient en rien des décisions structurelles qui pourraient être prises prochainement concernant le financement de la sécurité sociale. Il s'est également inquiété de l'impact de ces dispositions sur la structure des prélèvements obligatoires dans notre pays.

M. Pierre Croze a souhaité connaître le montant de la recette attendue du relèvement du taux de la retenue pour pension applicable aux fonctionnaires civils et militaires.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a rappelé les artifices financiers utilisés en 1985 pour faire apparaître un excédent de ressources. Il s'est inquiété d'une surconsommation de médicaments pouvant résulter d'une baisse de la T.V.A. sur les médicaments. Il a enfin interrogé le rapporteur sur la manière dont serait répartie la charge de ce nouveau prélèvement entre les différentes catégories de contribuables.

En réponse aux intervenants, le rapporteur a fourni diverses informations sur l'évolution des prélèvements obligatoires. Il a également rappelé que le système d'assurance maladie imaginé en 1945 n'avait absolument pas prévu l'explosion des dépenses de santé et que se posait ainsi le problème de son inadaptation.

Répondant à **M. Christian Poncelet, président**, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a rappelé que la différence entre l'impact du nouveau plan et le déficit attendu serait comblée par un emprunt de 6 milliards de francs auprès de la caisse des dépôts et consignations.

La commission a ensuite **adopté**, dans le texte déposé par le Gouvernement, les **articles 1, 2, 3 et 4 du projet de loi**.

Jeudi 25 juin 1987 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a procédé à l'audition de **M. Jacques Delors, président de la commission des communautés européennes, sur les conséquences financières de l'acte unique européen.**

M. Christian Poncelet a tout d'abord indiqué que c'était la première fois que la commission des finances procédait à l'audition du président de la commission des communautés et que cette solennité était renforcée par la présence des présidents des commissions permanentes, du président de la délégation du Sénat pour les communautés européennes, ainsi que de M. Edgar Faure, ancien ministre des finances.

M. Jacques Delors a dressé en préambule un court historique des différentes étapes de la réalisation du marché intérieur et de l'union économique et monétaire de l'Europe.

Il a rappelé en premier lieu les quatre conditions de réussite de l'acte unique, défini par la commission dans un document du 18 février 1987, à savoir :

- l'adaptation de la politique agricole commune aux nouvelles données mondiales par la voie d'un retour partiel aux mécanismes de marché et l'aide aux revenus des petits agriculteurs,

- la mise en oeuvre de politiques communautaires qui auraient un réel impact économique, notamment les politiques de recherche et d'aides régionales concentrées sur des objectifs précis,

- l'existence de ressources stables et garanties. La commission propose, en complément des droits de douane, prélèvements et T.V.A., une quatrième ressource assise sur le produit national brut des Etats membres et qui permettrait d'équilibrer la contribution de chacun de ces Etats.

- le renforcement de la discipline budgétaire : le déficit des budgets des communautés a été marqué par des

expédients depuis 1983. Les efforts importants menés par les communautés ont toutefois permis d'économiser près de 5 milliards d'écus en 1987.

M. Jacques Delors, en second lieu, a évoqué les cinq grandes décisions qui doivent être prises d'ici 1992 dans le cadre du marché unique européen :

- l'ouverture de marchés publics,
- le rapprochement des normes,
- la libération des mouvements de capitaux,
- l'adoption d'un programme pluriannuel de recherche,
- l'adoption d'un statut d'une société de droit européen.

Il a estimé que le renforcement du système monétaire européen était également une nécessité sans laquelle la libéralisation du marché des capitaux ne pourra pas être gérée. Il a considéré que le S.M.E., qui avait fonctionné de manière unilatérale devait devenir symétrique en imposant des concessions réciproques, tant de la part des pays à monnaie faible que des pays à monnaie forte.

A la suite de cette présentation a eu lieu un large débat au cours duquel sont intervenus **MM. Maurice Couve de Murville, Jacques Genton, Lucien Neuwirth, Robert Vizet, Roland du Luart, René Ballayer, Raymond Bourguine, Josy Moinet, Louis Perrein, Jacques Descours Desacres, Maurice Blin et Christian Poncelet.**

M. Maurice Couve de Murville a relativisé la novation qu'introduit le marché unique en évoquant trois points : la suppression des barrières et contingents depuis 1968, l'existence de préoccupations centrales telles la politique agricole et la monnaie, indépendamment du marché unique et enfin, la persistance d'un contrôle de personnes aux frontières même après 1992, notamment pour faire face aux problèmes de l'immigration. Il a toutefois considéré que la suppression des normes et

l'ouverture de marchés publics étaient des avancées fondamentales.

M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour les communautés européennes, s'est interrogé sur les moyens juridiques, directives ou règlements, afin d'arriver au marché unique.

M. Lucien Neuwirth a demandé quelles obligations allait entraîner, quel degré devait atteindre l'harmonisation fiscale pour satisfaire l'objectif final du marché unique.

M. Robert Vizet a exprimé ses craintes, en raison de la situation de l'économie française par rapport à nos partenaires européens. Il a demandé une évaluation des conséquences du marché unique sur le marché du travail et sur le budget de l'Etat.

M. Roland du Luart a fait part de son inquiétude au sujet du manque de préférence communautaire et de l'importance des produits de substitution dans le domaine agricole.

MM. René Ballayer et Jacques Descours Desacres se sont inquiétés de la compétitivité des entreprises françaises compte tenu de l'importance des prélèvements.

M. Raymond Bourguin a exprimé son doute sur la suppression de barrières physiques et les conséquences budgétaires nationales de l'harmonisation fiscale en matière de T.V.A.

M. Josy Moinet a indiqué que s'il n'était pas certain que les pays membres de la communauté marchaient d'un même pas vers le marché unique, en revanche, les autres puissances industrielles se préparaient d'ores et déjà activement à cet horizon de 1992.

M. Louis Perrein, après avoir affirmé sa détermination européenne, a insisté sur l'importance de l'harmonisation des normes.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est demandé s'il était possible de traiter de l'harmonisation fiscale indépendamment des politiques budgétaires. Il a également observé les divergences entre la France et l'Allemagne dans de nombreux domaines ainsi que l'éventail très large des réactions à l'égard des investisseurs étrangers.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur les politiques d'emprunts menées par la communauté ainsi que sur l'harmonisation des fiscalités directes.

M. Jacques Delors, en réponse notamment à **M. Robert Vizet**, a indiqué que la France n'avait pas d'alternative à la construction européenne. Il a noté que les industriels français étaient motivés mais que la France souffrait de trois handicaps majeurs : une excessive spécialisation géographique des exportations nationales, une absence de positions fortes dans de nombreux secteurs porteurs d'avenir, de graves lacunes dans le domaine de la vente.

En réponse à **M. Maurice Couve de Murville**, il a observé que l'intensification des échanges intercommunautaires s'était arrêtée en 1972 et que l'harmonisation des normes pourrait déclencher de nouveaux courants.

En réponse à **M. Roland du Luart**, il a indiqué que la politique agricole commune connaissait de nombreuses difficultés aujourd'hui sous l'effet de demandes contradictoires de trois pays (outre la France) : la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la R.F.A. Il a défendu l'idée d'une taxe sur les matières grasses et insisté sur la nécessité de reconquérir le marché de l'alimentation du bétail.

En réponse à plusieurs intervenants, il a observé que le rapprochement des fiscalités indirectes n'était pas la plus urgente des priorités. Il a toutefois indiqué que la commission travaillait sur un modèle européen de T.V.A. à deux taux : un premier entre 4 et 9 points, un second

entre 14 et 19, soit 6,5 % et 16,5 % avec une fourchette de variations de + 2,5 %. Pour la France, un tel système représenterait un coût de 25 milliards de francs.

M. Christian Poncelet a observé qu'il s'agissait d'une somme équivalente aux conséquences financières de la suppression de la règle du décalage d'un mois dans le remboursement de la T.V.A. aux entreprises que la France est le seul pays à pratiquer et dont il préconise la suppression.

M. Jacques Delors a estimé que la coopération entre les entreprises européennes devait être une priorité. Celles-ci sont aujourd'hui gênées par l'absence d'un régime de société de droit européen ainsi que par la diversité des régimes des sociétés mères, des filiales, des fusions et des scissions. Le rapprochement de ces législations est un préalable à celui des fiscalités.

Concernant la libération des mouvements de capitaux, il a insisté sur la nécessité de mesures complémentaires dans le cadre du système monétaire européen.

Il a considéré que le renforcement de la coopération des autorités monétaires était un impératif. Il a indiqué que l'entrée de la livre britannique dans le S.M.E. était envisagée ; il a estimé que lorsque les écarts d'inflation sont inférieurs à 2 %, le renforcement du S.M.E. est vivement souhaitable sur la base de concessions réciproques de toutes les monnaies. Il a toutefois évoqué les divergences importantes entre Etats membres à ce sujet.

Evoquant alors l'avenir de la Communauté, il a considéré que 1992 serait un test fondamental de la cohésion de la Communauté à douze Etats membres. En cas d'échec, il a estimé qu'il serait vraisemblable que des initiatives politiques seraient prises pour relancer, sur le plan politique, la Communauté avec un nombre plus réduit de partenaires.

Vendredi 26 juin 1987 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a, en premier lieu, procédé à l'examen des motions et amendements au projet de loi n° 303 (1986-1987) portant diverses mesures relatives au financement de la sécurité sociale.

Elle a émis un avis défavorable sur les motions n° 2 (exception d'irrecevabilité) et n° 1 (question préalable) ainsi que sur les amendements n°s 3, 4, 5, 6 et 7 rectifié bis.

La commission a ensuite procédé à la désignation des candidats à une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur le projet de loi n° 303 (1986-1987) portant diverses mesures relatives au financement de la sécurité sociale.

Elle a désigné, en qualité de candidats titulaires : MM. Christian Poncelet, président, Maurice Blin, Jacques Oudin, Charles Descours, Michel Durafour, Jean-Pierre Masseret, Robert Vizet.

Elle a désigné, en qualité de candidats suppléants : MM. Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Marcel Fortier, Jean-François Pintat, René Régnauld, Louis Perrein.

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

Mercredi 24 juin 1987 - Présidence de M. Louis Virapoullé, vice-président - Sur le **rapport de M. Michel Rufin**, la commission a examiné la **proposition de loi n° 281 (1986-1987)** adoptée par l'Assemblée nationale modifiant l'article 815-5, alinéa 2 du code civil relatif à la **vente d'un bien grevé d'usufruit**.

Le rapporteur a indiqué que la proposition de loi avait pour objet la protection du conjoint survivant bénéficiaire d'un usufruit lorsque la nue-propriété du bien grevé fait l'objet d'une indivision entre héritiers.

M. Michel Rufin a rappelé que le droit de propriété est un droit réel que la doctrine décompose en trois éléments : l'usus, le fructus et l'abusus. Il a mis l'accent sur la limitation importante que l'usufruit apporte au droit de propriété en le privant de deux de ses composantes essentielles : l'usus, c'est-à-dire l'usage et le fructus, c'est-à-dire le bénéfice des revenus du bien ; le propriétaire d'un bien grevé d'un usufruit ne dispose plus, en effet, que d'une nue-propriété.

Après avoir observé que les droits de l'usufruitier et ceux du nu-propriétaire étaient définis avec précision dans le code civil, le rapporteur a relevé qu'un conflit pouvait surgir cependant, en présence d'une indivision, à la suite d'une succession, d'un legs ou d'une donation : les droits des enfants héritiers pouvant s'opposer alors à ceux du conjoint survivant bénéficiaire d'un usufruit notamment sur le logement familial.

M. Michel Rufin a indiqué que la solution jurisprudentielle traditionnelle consistait, dans ce cas, à interdire aux nus-proprétaires de provoquer la vente de la pleine propriété du bien ; en 1982, la cour de cassation, se fondant sur la lettre de l'article 815-5 du code civil résultant de la loi du 31 décembre 1976, a pris, cependant, le contre-pied de cette solution en estimant qu'un héritier indivis pouvait obtenir, en vue du partage, la vente de la pleine propriété d'un bien grevé d'usufruit contre la volonté de l'usufruitier.

Soulignant l'émotion que cette décision avait provoquée dans le milieu juridique et notamment dans la profession notariale traditionnellement attachée à la protection des conjoints survivants, le rapporteur a estimé qu'il convenait de respecter la volonté du défunt : celui-ci souhaitant que son conjoint jouisse, sa vie durant, du bien faisant l'objet de la donation ou du legs.

M. Michel Rufin a, enfin, indiqué que tel était l'objet de l'article premier de la présente proposition de loi : le juge ne pourra plus, à la demande d'un nu-proprétaire, ordonner la vente de la pleine propriété d'un bien grevé d'usufruit si l'usufruitier s'y oppose.

Il a précisé que l'article 2 de la proposition concernait l'entrée en vigueur de la réforme.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a déclaré qu'il s'interrogeait sur la portée d'un texte qui semble "dire le contraire" de l'article 815-5 du code civil tel qu'il résulte de la rédaction que lui avait donnée la loi n° 76-286 du 31 décembre 1976.

Il a estimé que tout était cas d'espèce en la matière et que certains usufruitiers ne méritaient peut-être pas, dans tous les cas, de bénéficier de la règle générale édictée par la proposition de loi.

Il s'est encore demandé comment la donation ou le legs en usufruit se conciliait avec la réserve des héritiers.

Après avoir fait observer que 90 % des donations entre époux ne suscitaient pas de conflit familial, le rapporteur a rappelé qu'aux termes de l'article 1094-1 du code civil, un époux, même s'il laisse des enfants, peut toujours léguer à son conjoint soit la totalité de ses biens en usufruit, soit un quart de ses biens en propriété et les trois quarts en usufruit.

En réponse à **M. Bernard Laurent**, le rapporteur a précisé que le droit fiscal conférait au droit d'usufruit sur un bien une valeur dépendant de l'âge de l'usufruitier (10 % de la valeur du bien quand ce dernier a dépassé soixante dix ans, 20 % entre soixante et soixante dix ans et 30 % entre cinquante et soixante ans).

Sur proposition du rapporteur, la commission a ensuite **adopté sans modification les deux articles de la proposition de loi.**

La commission a ensuite examiné le **rapport de M. Louis Virapoullé** sur la **pétition n° 15195** déposée par **M. Marc-Alain Rozan**.

Le rapporteur a indiqué que l'objet de celle-ci était d'obtenir du Sénat l'exécution d'une décision de justice ordonnant l'expulsion de locataires d'un appartement appartenant au pétitionnaire, le préfet n'ayant pas prêté à ce dernier le concours de la force publique.

Il a rappelé que l'Instruction générale du bureau du Sénat, prévoit, dans son chapitre XVIII, que sont irrecevables "les requêtes concernant des décisions de justice ou des décisions administratives, aussi longtemps qu'existent à leur encontre des voies normales de recours".

Le rapporteur a par conséquent estimé qu'il appartenait au pétitionnaire de se pourvoir devant le tribunal administratif afin d'obtenir réparation du dommage que lui cause le refus de l'administration. La commission a donc décidé de **classer sans suite cette pétition.**

La commission a alors **procédé à des désignations :**

- elle a désigné **M. Louis Virapoullé** comme **candidat** appelé à assurer la représentation du Sénat au sein de la **commission nationale d'évaluation de la parité sociale globale** créée par la loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986 ;

- elle a ensuite procédé à la **désignation des candidats titulaires et des candidats suppléants** pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à **l'organisation de la sécurité civile, à la prévention des risques majeurs et à la protection de la forêt contre l'incendie.**

Ont été nommés comme **candidats titulaires** **MM. Jacques Larché, René-Georges Laurin, Bernard-Charles Hugo, Paul Girod, Guy Malé, Germain Authié et Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.**

Ont été nommés comme **candidats suppléants** **MM. Alphonse Arzel, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Hubert Haenel, Charles Lederman, Pierre Salvi et Jean-Pierre Tizon.**

Enfin, la commission a décidé de soumettre au bureau du Sénat un projet de **mission pour une délégation de quatre membres** pour la prochaine intersession. Cette délégation serait chargée d'étudier les nouvelles institutions de **l'Argentine et du Brésil** au niveau central et local.

Elle a également décidé d'approfondir ses **relations** avec les commissions correspondantes des **secondes chambres des parlements** des autres pays de la **Communauté économique européenne et de la Suisse.**

Cet approfondissement -inauguré en 1986 par la réception de la commission des immunités du Sénat italien- lui a paru justifié par la perspective de la création du marché unique européen. De tels contacts devraient

permettre d'utiles comparaisons, à la fois réglementaires et institutionnelles, et d'examiner les problèmes posés dans chacun des pays par les difficultés de l'élargissement de la communauté.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Mercredi 24 juin 1987 - Présidence de M. Jacques Genton, président. - La délégation a tout d'abord examiné le rapport de M. Bernard Barbier sur l'avant-projet de budget supplémentaire pour 1987.

Ayant rappelé les principales caractéristiques du budget communautaire de 1987, qui avait été adopté au mois de février après un nouveau conflit entre le Conseil et le Parlement européen, le rapporteur a exposé les options retenues par la Commission des Communautés dans un avant-projet de budget supplémentaire qui était prévisible dès le début de l'année.

L'étendue du déficit de 1987 est cette fois-ci considérable - de 5 à 6 milliards d'Ecus - et provient du report en 1987 du déficit de l'exercice de 1986, de la moindre rentabilité des ressources propres traditionnelles et de l'insuffisance des crédits du F.E.O.G.A.-Garantie. La Commission propose de couvrir le déficit par trois moyens : utilisation de la marge disponible des ressources T.V.A. (660 millions d'Ecus), remplacement des avances par des remboursements pour les dépenses de soutien des marchés agricoles, et avances nationales non remboursables, pour un montant de 1,5 milliard d'Ecus. M. Bernard Barbier a indiqué que l'avant-projet de budget supplémentaire, même s'il était prévisible, était contesté par de nombreux Etats membres et que le déficit budgétaire de 1987 était indissociable du problème du financement du budget communautaire au cours des années à venir. Le Royaume-Uni s'oppose à consentir une avance non remboursable, tandis que la France pose plusieurs conditions à l'aménagement du système d'avances du F.E.O.G.A.-Garantie. Le rapporteur a fait observer que l'étendue du

déficit de 1987 devrait être plus importante que prévu car l'avant-projet de budget retient pour hypothèse très improbable l'acceptation par le Conseil du projet de taxe sur les matières grasses et des propositions de prix agricoles pour 1987-1988. Il a constaté que l'avant-projet avait été établi dans la perspective, tenue pour certaine, d'un passage du plafond d'appel de T.V.A. à 1,6% à compter de 1988. Il a également souligné qu'il n'avait pas pour objectif de combler le déficit agricole de 1987 mais que la Commission proposait en fait de le reporter au budget de 1988 par une modification du règlement financier.

La délégation a adopté les conclusions proposées par son rapporteur et par lesquelles elle :

- rappelle que le déficit budgétaire serait de moindre ampleur sans la compensation britannique (2 milliards d'Écus) ;
- exprime des réticences à l'égard de la proposition de substituer des remboursements à des avances pour les dépenses agricoles et déplore que la situation budgétaire de la Communauté l'oblige à avoir recours à de tels artifices ;
- note que la création d'une taxe sur les matières grasses aurait notamment pour avantage d'apporter une ressource propre nouvelle d'un volume appréciable ;
- considère comme inéluctable le passage du plafond de T.V.A. de 1,4% à 1,6% à compter du 1er janvier 1988, dans l'attente d'une réforme des règles de financement qui apporterait enfin à la Communauté la garantie de ressources stables et suffisantes.

La délégation a ensuite entendu, au cours d'une réunion commune tenue avec la délégation de l'Assemblée Nationale pour les Communautés

européennes, M. Bernard Bosson, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes.

Le ministre a traité des problèmes actuels posés à la Communauté à la veille du Conseil européen qui se tiendra à Bruxelles les 29 et 30 juin prochains : les prix agricoles, le déficit budgétaire et le financement futur.

Concernant le paquet prix et mesures connexes pour la campagne 1987-1988, **M. Bernard Bosson** a rappelé les blocages du Conseil sur les propositions de gel et de diminution de certains prix, la création d'une taxe sur les matières grasses et l'élimination des montants compensatoires monétaires (M.C.M.). Il a souligné que le gouvernement français avait fait de très larges ouvertures en direction de l'Allemagne fédérale en vue de parvenir à un accord, mais que cet effort n'avait pas encore été payé de retour, et que, sur ce dossier crucial, les chances étaient à peu près égales entre un dénouement favorable et un échec brutal. Concernant le déficit du budget de 1987, qui s'élève à presque 6 milliards d'Ecus, il a souligné, devant le refus formel du Royaume-Uni d'accepter les avances non remboursables demandées par la Commission des Communautés, les avantages de la contre-proposition française de modification des avances F.E.O.G.A.

Abordant le financement futur de la Communauté, **M. Bernard Bosson** a déclaré que la France était ouverte aux propositions de la Commission des Communautés mais que trois points appelaient une vigilance particulière : la compensation britannique, la discipline budgétaire et la cohésion. Pour la compensation britannique, l'objectif est d'essayer de la diminuer, car il serait vain de chercher à la supprimer immédiatement. En outre, il est essentiel qu'elle soit supportée équitablement par les onze autres Etats membres car, mal répartie, elle ne pourrait que se pérenniser. Pour la discipline budgétaire, le principe doit être global et s'appliquer à l'ensemble des dépenses, et pas seulement aux dépenses agricoles. Pour la cohésion, il convient de définir une notion qui est controversée mais

nécessaire. Le ministre a déclaré que le gouvernement français s'opposait au doublement des fonds structurels mais souhaitait une évolution raisonnable et surtout une concentration fondée sur des objectifs précis et, dans le cas du F.E.D.E.R., tournée en priorité vers certaines régions. En France, les départements et territoires d'outre-mer en particulier doivent en bénéficier. L'Espagne et le Portugal, nouveaux membres, méritent également la solidarité communautaire tandis que le bénéfice des fonds structurels est plus contestable pour l'Italie et que, pour la Grèce et l'Irlande, il faut avoir conscience de ce que l'aide communautaire représente déjà un pourcentage très significatif du revenu national de ces deux pays. Le ministre a souligné que la mise en oeuvre du principe de cohésion ne devait pas se traduire par une pratique de chèques en blanc mais qu'elle nécessitait un contrôle de l'utilisation des fonds. Il a également souhaité qu'elle s'applique partiellement à certaines régions où dominent des secteurs en difficulté, comme les chantiers navals ou les aciéries.

Considérant les positions françaises dans les négociations communautaires, **M. Bernard Bosson** a constaté qu'elles avaient permis des progrès et que la France avait voulu, en particulier avec la présentation de son "Livre bleu" pour une Europe de l'éducation, de la culture et de la jeunesse, compenser certaines lacunes de l'Acte Unique.

Le ministre a noté que des avancées réelles étaient obtenues par les Conseils "Marché intérieur". La France, quant à elle, n'est en désaccord que sur un seul point : les contrôles aux frontières internes ne peuvent être allégés tant qu'une politique d'accès aux frontières externes n'aura pas été définie (visas, droit d'asile, accords de réadmission). Il a également observé un début de rapprochement de l'Allemagne fédérale vers les propositions françaises relatives au Système monétaire européen.

En conclusion, **M. Bernard Bosson** a exprimé le souhait que l'occasion ne soit pas manquée d'assurer une relance décisive de la Communauté. Cette relance devra notamment intéresser la monnaie et la Défense, sur lesquelles une réflexion devrait être engagée.

Ouvrant le débat qui a suivi l'exposé du ministre, **M. Michel Cointat, président de la délégation de l'Assemblée Nationale pour les Communautés européennes**, a observé que la France s'était faite en cinq siècles et que demeurait encore d'ailleurs au moins une barrière douanière interne : l'octroi de mer. Par conséquent, il n'y a rien d'étonnant à ce que la réalisation de l'Europe rencontre des difficultés.

M. Michel Cointat a ensuite fait trois remarques :

- s'agissant du budget, il a noté que celui-ci devait à l'origine permettre le financement d'autres politiques communes que la P.A.C. et la pêche. Or il n'existe en dehors de ces politiques que des fonds qui n'expriment aucune vraie solidarité communautaire, et des programmes (Esprit, Erasmus...) qui ne sont pas des politiques communes et pour lesquels le financement est difficile à trouver ;
- s'agissant du marché intérieur, **M. Michel Cointat** a noté la lenteur du rythme d'adoption des mesures et demandé combien de lois seraient à modifier en France et si l'on s'orientait à Bruxelles vers la formule des directives ou celle des règlements ;
- s'agissant de la P.A.C., **M. Michel Cointat** a rappelé que la R.F.A. vient de supprimer l'interdiction d'ouvrir des comptes privés en Ecus, ce qui constitue un pas vers la création d'une monnaie de réserve qui supprimerait le problème des M.C.M. Demandant ce qu'on pouvait imaginer comme autres développements dans cette voie, il a indiqué aussi qu'il y avait à l'Assemblée Nationale un consensus sur la nécessité

pour la France d'être audacieuse face à la réforme de la P.A.C.

M. René Souchon, député, s'est inquiété de l'opinion du ministre sur l'application aux zones difficiles des pays riches de la Communauté des mécanismes des fonds structurels.

M. Marcel Daunay, sénateur, a interrogé le ministre sur sa philosophie de l'utilisation du F.E.D.E.R., et indiqué son hostilité à la notion d'entretien de la nature substituée à l'agriculture à vocation économique.

M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat, a remarqué que le groupe de réflexion, dit Commission Boiteux, constitué au sein du ministère des finances, ne couvrirait pas tous les domaines intéressés par les perspectives de la réalisation du grand marché en 1992. Il s'est inquiété de la coordination entre ministères dans ce domaine.

M. Michel Cointat a demandé par ailleurs que lui soient fournies une liste des professions dont l'exercice n'est pas reconnu en France mais existant dans les autres Etats membres, ainsi qu'une liste des professions relevant dans la C.E.E. du secteur public et para-public.

M. Charles Josselin, député, rappelant que la France, de par sa géographie et son histoire, avait un rôle de premier plan à jouer dans la Communauté, s'est inquiété des conséquences pour notre pays de l'évolution prévisible de la construction européenne, laquelle requiert une ferme volonté politique. Il s'est également interrogé sur les possibilités d'action des régions dans le cadre communautaire.

Le ministre, répondant à ces diverses interventions, a indiqué que la France avait obtenu de la Commission une certaine marge de manoeuvre pour la préservation de l'octroi de mer.

Concernant le paquet prix, il a rappelé que l'opposition de certains Etats au projet de taxe sur les

matières grasses avait rendu encore plus difficile les négociations.

La solution de trésorerie proposée pour le financement du budget de 1987 lui paraît satisfaisante si une solution de fond est trouvée l'année prochaine. Il faudrait obtenir de la part des trois institutions compétentes un accord sur la discipline budgétaire.

De manière plus générale, il est exact que la crise budgétaire nuit au développement de politiques nouvelles. Or la France est évidemment favorable à de vraies initiatives communes, telle Erasmus, ou à une bonne réforme du F.E.D.E.R. qui éviterait la pratique du saupoudrage et mettrait fin au simple jeu d'écritures budgétaires auquel il se résume actuellement. Le gouvernement français, sans s'être encore prononcé, est donc ouvert à la nouvelle base de ressources propres assise sur le P.N.B., proposée par la Commission.

Revenant au problème de la P.A.C., le ministre a estimé qu'il fallait une gestion intelligente des quotas donnant espoir aux jeunes agriculteurs, qu'il faudrait bien baisser le prix des céréales et trouver une nouvelle organisation au marché des matières grasses végétales. A ces différentes conditions, on peut sauver la P.A.C., a-t-il indiqué.

En ce qui concerne les aides au revenu, il faudra peut-être accepter qu'elles soient versées aux petits agriculteurs à condition qu'elles soient financées sur le budget national, placées sous contrôle communautaire, et qu'elles n'encouragent pas la production.

Concernant par ailleurs les problèmes agricoles liés à l'élargissement de la Communauté, un certain nombre de dossiers n'ont pas été réglés lors de la négociation (huile d'olive, pêche, pays tiers méditerranéens et relations avec les Etats-Unis) mais il est vrai que ces lacunes étaient peut-être le prix à payer pour conclure.

S'agissant de la réalisation du marché intérieur d'ici à la fin de 1992, **M. Bernard Bosson** a contesté l'idée,

répandue par certains, d'un retard : sur les quelque 300 décisions nécessaires, plus de 60 sont déjà acquises, dont certaines qualitativement importantes (ainsi toutes les propositions de directive d'harmonisation de normes proposées aux derniers Conseils ont été adoptées).

La procédure par "paquets" de normes est à cet égard un gage de progrès, permettant d'équilibrer les avantages et les concessions de chacun. Le ministre a indiqué que toutes ces directives pourraient, à première vue, appeler une dizaine de projets de loi de transposition en droit français chaque année.

Il a souligné que la liberté d'établissement était déjà très engagée, concédant cependant que son extension à certaines professions relevant, en France de la fonction publique, était un défi devant lequel il espérait que les syndicats se montreront ouverts, l'évolution étant inéluctable compte tenu de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes.

En réponse à la question sur la Commission Boiteux, le ministre a indiqué que la réflexion sur les conséquences en France de l'achèvement du marché intérieur ne se limitait bien sûr pas aux aspects financiers, monétaires et fiscaux et qu'elle était l'objet, si nécessaire, d'une coordination au niveau du Premier Ministre. Par ailleurs, certains points essentiels du marché intérieur, tel que la libre circulation des capitaux, seront sans doute réglés bien avant 1992.

Enfin, **M. Bernard Bosson** a rappelé que, si la vitalité régionale était un phénomène positif, notamment dans l'établissement de liens transfrontaliers entre régions voisines, il fallait prendre garde à ne pas développer des "diplomaties" plus ou moins concertées et qu'en tout état de cause, les initiatives intéressant les relations extérieures devaient toujours être communiquées au représentant de l'Etat et mises au point avec le Ministère des affaires étrangères.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE
SUR LES DISPOSITIONS RESTANT
EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI
RELATIF A LA FONCTION PUBLIQUE
TERRITORIALE**

Mardi 23 juin 1987 - Présidence de M. Jacques Toubon, président. - La commission a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

- **M. Jacques Toubon**, député, **président** ;
- **M. Jacques Larché**, sénateur, **vice-président** ;
- **M. Dominique Perben**, député, et **M. Paul Girod**, sénateur, **rapporteurs** respectivement pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat.

Après les interventions des deux rapporteurs qui ont souligné que, sur les cinquante-cinq articles restant en discussion, peu d'entre eux faisaient l'objet de réelles divergences entre les deux Assemblées, la commission mixte paritaire a procédé à l'examen des différents articles du projet de loi.

Au chapitre premier A (dispositions modifiant la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires), la commission a adopté l'article premier C, introduit dans ce chapitre par l'Assemblée nationale, qui reprend les dispositions modifiant l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 pour prévoir que les sanctions du premier groupe sont prononcées par l'autorité territoriale sans consultation préalable du conseil de discipline, que le Sénat avait voté à l'article 16 quinquies.

Au chapitre premier (dispositions modifiant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale), l'article premier relatif au recrutement d'agents contractuels a été adopté dans le texte de l'Assemblée nationale qui apporte à la rédaction de simples modifications de coordination.

A l'article 2 (notion de cadre d'emploi), la commission a également retenu le texte de l'Assemblée nationale, qui supprime les dispositions dérogatoires votées par le Sénat, qui auraient permis à un agent, dans des conditions prévues par les statuts particuliers d'occuper un emploi classé dans un cadre d'emploi supérieur ou inférieur à celui dont il relève.

A l'article 2 bis, la commission a adopté, après les interventions de **M. Michel Sapin, du président Larché et des deux rapporteurs**, le texte voté par le Sénat, qui assure à toutes les confédérations ou fédérations représentatives au plan national et qui participent aux élections organisées pour la désignation des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires, un siège au conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

A l'article 2 ter, la commission a apporté des modifications de coordination à la rédaction de l'Assemblée nationale, qui intègre dans l'article 9 de la loi du 26 janvier 1984, et non dans un nouvel article 9 bis, les dispositions introduites par le Sénat pour permettre au ministre chargé des collectivités territoriales de demander la réunion du conseil supérieur de la fonction publique territoriale dans un délai de dix jours.

A l'article 4 (centre national de la fonction publique territoriale), la commission mixte paritaire a adopté une nouvelle rédaction, reprenant pour l'essentiel le texte de l'Assemblée nationale, sous réserve de la suppression des dispositions confiant au centre national de la fonction

publique territoriale le soin d'assurer la publicité des tableaux d'avancement pour les fonctionnaires de catégories A et B, cette mesure étant par ailleurs rétablie à l'article 16.

A l'article 5 (centres de gestion), la commission a retenu le texte de l'Assemblée nationale, qui n'apporte à la rédaction du Sénat que des modifications de coordination.

A l'article 6 (conditions d'affiliation obligatoire ou facultative aux centres de gestion), la commission a adopté une nouvelle rédaction pour des raisons d'ordre formel.

A l'article 8 (centre interdépartemental de la grande couronne), la rédaction de l'Assemblée nationale qui permet aux départements de demander leur affiliation facultative au centre de gestion a été retenue par la commission.

A l'article 9 (ressources des centres de gestion), une large discussion s'est engagée au sein de la commission mixte paritaire.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a indiqué que l'Assemblée avait jugé plus sage de supprimer le plafonnement à 0,75 % des cotisations versées par les communes aux centres de gestion, pour tenir compte des incertitudes subsistant sur le montant des dépenses qui seraient à leur charge et des inquiétudes qui s'étaient exprimées chez les présidents des centres de gestion. Il a précisé que l'Assemblée nationale pensait que le taux plafond pourrait être fixé à l'automne après une étude approfondie des besoins de financement des centres de gestion. Il a cependant observé que le fait de n'inscrire dans la loi aucun plafond pour les cotisations, risquait de se traduire par un maintien de dépenses importantes peu conformes à l'esprit de la loi. C'est pourquoi il a estimé qu'il serait souhaitable de rechercher une solution qui, tout en conservant un minimum de souplesse, permettrait d'éviter certains abus. Il a suggéré dans ce sens qu'une

distinction soit faite entre les dépenses obligatoires, qui seraient financées par une cotisation plafonnée, et les dépenses facultatives, qui ne seraient mises à la charge que des seules collectivités bénéficiaires.

Le rapporteur pour le Sénat a jugé que cette proposition qui rejoignait ses propres réflexions, permettrait de résoudre le problème général de l'adéquation entre les ressources et les dépenses des centres de gestion. Il a néanmoins souligné qu'il était également nécessaire de prendre en compte l'augmentation prévisible des charges liées à la suppression de la franchise postale et à l'application du barème des décharges syndicales. Il a également relevé le problème plus particulier de certains centres de gestion qui, ayant par exemple engagé des dépenses importantes dans le domaine de l'immobilier, étaient maintenant contraints de les financer. C'est pourquoi il a proposé que soit instituée une commission paritaire d'évaluation, qui aurait pour mission d'examiner les budgets des centres de gestion et qui pourrait, pendant trois ans, permettre à certains d'entre eux de déroger au plafonnement des cotisations pour faire face à leurs besoins.

M. Jean-Pierre Worms a jugé qu'il était peu conforme à l'esprit de la décentralisation de mettre en doute la capacité des élus à maîtriser les dépenses. Il a par ailleurs observé que le dispositif proposé par les deux rapporteurs avait manifestement pour objet de réduire les ressources des centres de gestion et il a exprimé la crainte que ce choix ne se traduise par une baisse de la qualité des prestations fournies, notamment en matière de formation. Notant enfin que ceux des centres qui avaient actuellement le taux de cotisation le plus élevé étaient les plus dynamiques, il a regretté que le débat engagé aboutisse à les présenter comme les moins responsables et que les propositions de plafonnement des cotisations paraissent destinées à les sanctionner.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a exprimé son accord avec les propositions formulées par le

Rapporteur pour le Sénat. Il a fait observer que la loi du 22 novembre 1985 avait elle-même plafonné les cotisations. En outre, il a souligné que les centres de gestion n'avaient pas de compétences en matière de formation.

M. Charles Jolibois a estimé que les simulations réalisées par le ministère de l'Intérieur sur les dépenses prévisionnelles des centres de gestion, sur la base desquelles le taux plafond de 0,75% avait été proposé, n'étaient pas satisfaisantes. Evoquant le cas du Maine-et-Loire, il a indiqué que ce taux ne permettrait pas de couvrir les frais des centres, accrus notamment par la suppression de la franchise postale. C'est pourquoi il a jugé qu'il serait imprudent de faire preuve d'une rigueur excessive et a souhaité que des possibilités de dérogation soient prévues pour une période de cinq ans.

Le Rapporteur pour l'Assemblée nationale a exprimé la crainte qu'en mettant en place un dispositif dérogatoire pour une trop longue période, on n'aboutisse en définitive à dénaturer les dispositions imposant un plafond de cotisations. Il s'est demandé s'il ne serait pas, dans ces conditions, préférable d'attendre l'automne pour fixer le taux maximum de la cotisation sur des bases qui intègrent les problèmes de tous les centres de gestion.

Observant que le dispositif proposé par le rapporteur du Sénat était fort complexe, **M. Jacques Larché** a indiqué qu'il partageait les craintes exprimées par le rapporteur pour l'Assemblée nationale sur la pérennisation d'un système dérogatoire.

M. Raymond Bouvier a exprimé son accord avec les propos tenus par le **président Jacques Larché**.

Soulignant que la fixation d'un taux maximum de cotisations répondait à la volonté d'éviter une dérive des cotisations, **M. Jean-Jacques Hiest** a jugé que le dispositif proposé allait à l'encontre de cet objectif puisqu'il permettrait de déroger au plafond fixé par la loi pour une période de trois ou cinq ans qui pourrait ensuite être indéfiniment prolongée.

Notant que la position de l'Assemblée nationale avait l'avantage d'obliger le Gouvernement à réaliser des simulations sérieuses pour permettre au Parlement de décider en connaissance de cause, **le président Jacques Toubon** a estimé qu'il serait préférable que la commission mixte paritaire s'y tienne, en retenant cependant dès maintenant la distinction proposée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale entre les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives des centres de gestion.

La commission a suivi cette proposition et adopté en conséquence une nouvelle rédaction pour l'article 9.

Elle a ensuite décidé la suppression de l'article 9 bis, étendant aux centres de gestion la possibilité de percevoir des droits sur les concours qu'ils organisent dont elle a, dans un souci formel, préféré reprendre les dispositions dans le chapitre IV du projet de loi.

A l'article 11 (contrôle des actes administratifs et budgétaires des centres de gestion), la commission mixte paritaire a retenu la rédaction de l'Assemblée nationale, qui supprime dans l'article 27 de la loi du 26 janvier 1984, toute référence au commissaire de la République.

A l'article 12 bis introduit par le Sénat pour transférer la présidence des conseils de discipline à un magistrat de l'ordre administratif et supprimé par l'Assemblée nationale, la commission, après les interventions des deux rapporteurs, a décidé de maintenir la compétence des magistrats de l'ordre judiciaire, précisant cependant, sur la proposition de **M. Charles Jolibois**, que ceux-ci pourraient être en activité ou honoraires.

A l'article 13 (Etablissement des listes d'aptitude), après les interventions du **président Jacques Larché**, du **président Jacques Toubon** et des deux rapporteurs, la commission a adopté une nouvelle rédaction, précisant les conditions dans lesquelles la durée de validité des listes d'aptitude est susceptible de s'étendre jusqu'au

concours suivant et reprenant le taux voté par l'Assemblée nationale, qui fixe à 120 % du nombre des vacances d'emplois, le nombre des postes proposés aux concours, compte tenu des personnes restant inscrites sur les listes d'aptitude.

L'article 13 bis, qui permet aux statuts particuliers de prévoir une dispense de stage pour certains agents, a été adopté dans le texte de l'Assemblée nationale.

A l'article 13 ter (définition des postes pouvant faire l'objet d'un recrutement direct), la commission mixte paritaire a également retenu la rédaction de l'Assemblée nationale.

A l'article 14 bis (emplois fonctionnels), après une discussion à laquelle ont pris part le **président Jacques Larché**, le **président Jacques Toubon**, **M. Michel Sapin** et les deux rapporteurs, la commission a adopté une nouvelle rédaction, précisant qu'il ne peut être mis fin aux fonctions du titulaire d'un emploi fonctionnel qu'après un délai de six mois suivant, soit la nomination de l'intéressé, soit le renouvellement de l'organe délibérant de la collectivité concernée,

L'article 14 ter relatif au recours contre les tiers en cas d'accident du travail, a été adopté dans le texte de l'Assemblée nationale, qui modifiait la rédaction du Sénat pour des raisons d'ordre purement formel.

A l'article 15 (modalités de réintégration des fonctionnaires à l'issue d'un détachement), la commission mixte paritaire a retenu la rédaction de l'Assemblée nationale, qui prévoit que le fonctionnaire est réintégré à la première vacance ou création d'emploi.

L'article 15 bis, qui transpose à la fonction publique territoriale les dispositions relatives au congé parental applicables au secteur privé, qu'il est également proposé d'étendre à la fonction publique de l'Etat dans le cadre du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, a été

adopté par la commission dans le texte voté par l'Assemblée nationale.

A l'article 16 (Tableau d'avancement), la commission, après les interventions de **MM. Jean-Pierre Worms, Michel Sapin, Jean-Jacques Hiest, du président Jacques Toubon et des deux rapporteurs**, a retenu le texte adopté par le Sénat, qui prévoit que les tableaux d'avancement sont communiqués aux centres de gestion qui en assurent la publication.

A l'article 16 bis, la commission a adopté la rédaction de l'Assemblée nationale, regroupant dans l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, l'ensemble des modifications apportées aux dispositions relatives aux rémunérations des fonctionnaires territoriaux.

A l'article 16 quater (modalités de fonctionnement des conseils de discipline), la commission a retenu le texte adopté par l'Assemblée nationale, qui apporte à cet article des modifications d'ordre formel, reprend pour les conditions de quorum les dispositions votées par le Sénat à l'article 16 septies, qui imposent une parité de représentation, mais permet, au cours d'une seconde réunion, au conseil de discipline de siéger valablement quel que soit le nombre des présents.

La commission mixte paritaire, suivant l'Assemblée nationale, a décidé de supprimer les articles 16 quinquies, 16 sexies et 16 septies, dont les dispositions sont, pour partie, reprises dans d'autres articles du projet de loi.

A l'article 16 septies 1, après les interventions du **président Jacques Larché, du président Jacques Toubon, de MM. Jean-Jacques Hiest, Charles Jolibois, Hubert Haenel et des deux rapporteurs**, la commission a adopté une nouvelle rédaction, donnant au conseil de discipline de recours un caractère départemental ou interdépartemental, conformément à la solution qu'avait retenue le Sénat.

A l'article 16 septies 2 (qui précise que les fonctionnaires qui ont fait l'objet d'une sanction

disciplinaire des deuxième, troisième ou quatrième groupes peuvent introduire un recours), la commission mixte paritaire a également retenu, par coordination, une rédaction substituant à l'instance régionale dont l'Assemblée nationale proposait la création, une instance départementale ou interdépartementale, comme le proposait le Sénat.

La commission mixte paritaire, suivant l'Assemblée nationale, a décidé la suppression de l'article 16 octies qui donnait à l'indemnité de licenciement versé au fonctionnaire licencié pour insuffisance professionnelle un caractère facultatif.

A l'article 17 (prise en charge des fonctionnaires déchargés de leurs fonctions), un débat s'est engagé sur les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale qui permettent, à l'issue d'un délai de deux ans, de licencier un fonctionnaire après le refus d'une seule offre ferme d'emploi.

Précisant qu'à titre personnel il s'était opposé à cette dispositios, le **rapporteur pour l'Assemblée nationale** a indiqué que l'Assemblée nationale, en l'adoptant, avait sans doute souhaité éviter qu'un fonctionnaire qui se satisferrait d'être privé d'emploi et ne ferait pas tous les efforts nécessaires pour en trouver un autre, soit indéfiniment pris en charge par les centres de gestion.

Le **rapporteur pour le Sénat** a estimé que les dispositions proposées n'écartaient pas ce risque, puisqu'un fonctionnaire faisant preuve de mauvaise volonté ne recevrait jamais l'offre ferme d'emploi dont le refus permettrait de le licencier. Observant que pendant les deux premières années, les centres de gestion n'auraient guère de motivations financières pour rechercher des emplois à proposer aux fonctionnaires qui en seraient privés puisque la charge de ceux-ci incomberait principalement aux collectivités d'origine, il a jugé que le système proposé par l'Assemblée nationale était trop rigoureux et ne protégeait pas assez les droits

des fonctionnaires. Il a exprimé la crainte, si ce dispositif était adopté, que les collectivités n'osent plus décharger les fonctionnaires de leurs fonctions, pour ne pas les réduire à brève échéance au chômage, et perdent ainsi une partie de leur autonomie.

M. Jean-Jacques Hyest a également manifesté ses réserves sur le texte adopté par l'Assemblée nationale. Sur la proposition du **président Jacques Toubon**, la commission mixte paritaire a donc décidé de retenir, pour cet article, le texte voté par le Sénat.

A l'article 17 quater, (statut des fonctionnaires de la Ville de Paris), la commission a adopté, un texte qui intègre la nouvelle rédaction proposée par l'Assemblée nationale pour l'article 105 de la loi du 2 mars 1982 dans un paragraphe II de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984.

L'article 17 quinquies, (modification des conditions d'exercice du droit d'option pour les fonctionnaires qui, relevant du statut de la fonction publique de l'Etat ou de la fonction publique territoriale, exercent leurs fonctions au service d'une autre collectivité) a été adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, qui reprenait le texte voté par le Sénat, sous réserve de la suppression du dernier alinéa renvoyant à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités d'application de l'article.

La commission, suivant l'Assemblée nationale, a décidé de supprimer l'article 17 sexies, pour en reprendre les dispositions dans le chapitre IV du projet de loi.

A l'article 18 (diverses modifications de coordination à la loi du 26 janvier 1986), la commission mixte paritaire a adopté une nouvelle rédaction, tenant compte de ses décisions antérieures.

Au Chapitre II (dispositions modifiant la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 20 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale), la

commission a adopté, dans le texte de l'Assemblée nationale, l'article 19 B, qui assouplit les conditions de majorité prévues pour permettre au conseil d'administration du centre national de la fonction publique territoriale de décider une diminution des cotisations versées par les collectivités recourant, pour la formation de leurs agents, à des organismes extérieurs.

A l'article 19, après les interventions des deux rapporteurs, elle a adopté une nouvelle rédaction reprenant les dispositions votées par le Sénat qui imposent la création, par le Centre national de la fonction publique territoriale, de délégations régionales ou interdépartementales sur l'ensemble du territoire, en maintenant la précision introduite par l'Assemblée nationale qui permet à la collectivité territoriale de Mayotte de bénéficier des services de la délégation de La Réunion.

A l'article 19 bis, elle a retenu le texte voté par l'Assemblée nationale, qui prévoit que les écoles de l'Etat ou ses établissements publics peuvent organiser des formations communes aux agents des fonctions publiques territoriale et de l'Etat.

L'article 20, (diverses modifications de coordination à la loi du 12 juillet 1984), a été adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Au Chapitre III - Dispositions modifiant la loi n° 85-1221 du 22 novembre 1985 complétant et modifiant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, et la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale, la commission, suivant l'Assemblée nationale, a décidé de supprimer l'article 21 bis, abrogeant l'article 8 de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985, pour en reprendre les dispositions dans le chapitre IV.

Au Chapitre IV - Dispositions finales, la commission mixte paritaire a adopté, dans le texte de l'Assemblée

nationale, l'article 22 A, qui prévoit que le centre de formation des personnels communaux et le centre national de gestion seront dissous à compter de l'installation du conseil d'administration du centre national de la fonction publique territoriale.

A l'article 22 (transfert des biens, droits, obligations et personnels du centre de formation des personnels communaux au centre national de la fonction publique territoriale), la commission a retenu le texte voté par le Sénat, écartant ainsi le dernier alinéa introduit par l'Assemblée nationale qui maintenait en place les délégations du centre de formation des personnels communaux jusqu'à la mise en place des délégations régionales ou interdépartementales du centre national de la fonction publique territoriale.

Les articles 22 bis et 22 ter (modification du statut des caisses de crédit municipal et conséquences de cette transformation sur le statut de leurs personnels) ont été adoptés dans le texte de l'Assemblée nationale.

A l'article 23 bis (conditions dans lesquelles les recours formés devant le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale sont transmis aux nouvelles instances de recours en matière disciplinaire), la commission mixte paritaire a adopté une nouvelle rédaction tenant compte du caractère départemental ou interdépartemental de ces instances.

L'article 24 bis, qui prévoyait que les gardes municipaux sont titulaires d'une carte professionnelle, a été supprimé par la commission.

A l'article 25 (sections de communes), la commission a maintenu la suppression, décidée par l'Assemblée nationale, des dispositions introduites par le Sénat qui reportaient l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 65 de la loi du 9 janvier 1985 jusqu'à la date du prochain renouvellement des conseils municipaux.

Après l'article 25, la commission mixte paritaire a repris à cette place les dispositions figurant à l'article 17

quater qui abrogeaient l'article 105 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

A l'article 26, la commission a adopté la rédaction du Sénat, supprimant ainsi les dispositions introduites par l'Assemblée nationale, qui précisaient que les fonctionnaires de l'Etat détachés auprès des départements et des régions bénéficient d'avancement de grade dans leur corps d'origine en fonction des postes qu'ils occupent.

A l'article 26 bis, après les interventions de **MM. Michel Sapin, Jean-Jacques Hiest, du président Jacques Toubon, du président Jacques Larché et des deux rapporteurs**, la commission mixte paritaire a adopté une nouvelle rédaction permettant aux fonctionnaires de l'Etat, détachés auprès d'une collectivité territoriale, de bénéficier, au titre de la mobilité, d'une prise en compte des services accomplis depuis le 26 septembre 1986, date à laquelle un décret a autorisé les fonctionnaires à effectuer leur mobilité auprès d'une collectivité territoriale.

L'article 29, reprenant à cette place les dispositions introduites par le Sénat à l'article 21 bis, a été adopté dans le texte de l'Assemblée nationale.

Après l'article 29, la commission mixte paritaire a décidé de reprendre à cette place les dispositions de l'article 29 bis relatif à la perception des droits de concours par les centres de gestion, qu'elle avait supprimées.

A l'article 30, la commission a retenu le texte de l'Assemblée nationale qui reprend les dispositions votées par le Sénat à l'article 17 sexies.

L'article 31, introduit par l'Assemblée nationale, rétablissant la possibilité de détachement de fonctionnaires auprès de parlementaires, a été supprimé après les interventions des **deux rapporteurs**.

A l'article 32 (rattachement à la fonction publique de l'Etat des agents des directions de l'équipement de la

collectivité territoriale de Saint- Pierre-et-Miquelon), la commission a adopté le texte de l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire a adopté l'ensemble du projet de loi dans le texte issu de ses délibérations.