

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1988-1989

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
	-
Affaires économiques et Plan	1501
Affaires étrangères, défense et forces armées	1519
Affaires sociales	1533
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation	1539
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	1555

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 17 mai 1989 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée, la commission a désigné **M. Henri de Raincourt comme **rapporteur du projet de loi n° 299 (1988-1989)** tendant à renforcer la sécurité des aérodomes et du transport aérien et modifiant diverses dispositions du code de l'aviation civile.**

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Pierre Cormorèche**, président de l'A.P.C.A. (Assemblée permanente des chambres d'agriculture), sur le **projet de loi n° 281 (1988-1989)** complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'**adaptation de l'exploitation agricole** à son environnement économique et social.

M. Pierre Cormorèche a, tout d'abord, regretté que le volet "transmission des entreprises" ait été réduit, dans l'actuel projet de loi, par rapport aux propositions gouvernementales initiales. Il a relevé que les règles actuelles de transmission ne permettaient pas de traiter le patrimoine professionnel comme un outil de production. Il a indiqué qu'il était indispensable que soit préalablement reconnue l'exploitation agricole comme une unité économique et pérenne, dont la transmission devait être organisée. Il a estimé que les modalités d'estimation des biens ne devaient pas se limiter à la seule valeur vénale des biens, mais devaient prendre en compte la valeur économique réelle de l'unité de production.

Concernant les modifications apportées par le projet de loi au contrôle des structures, **M. Pierre Cormorèche**

a considéré que l'évolution proposée, notamment la suppression du contrôle direct sur les installations, l'élévation des seuils pour les démembrements ou suppressions d'exploitations existantes, la décentralisation des modalités d'établissement du schéma directeur départemental des structures agricoles, la simplification des procédures pour les transmissions familiales, et l'alignement de la situation des sociétés sur celle des exploitants individuels, allait dans le bon sens.

Il a, néanmoins, regretté que ne soit pris en compte que le critère de la superficie et non un critère économique, plus représentatif de la situation réelle de l'exploitation.

Il a indiqué qu'il lui paraissait nécessaire que notre législation, en la matière, se rapproche de celle de nos partenaires de la Communauté. Il a précisé que la possibilité, pour la commission nationale des structures, de donner des avis permettrait d'éviter les incohérences entre les différents schémas départementaux.

Il a conclu, sur ce point, en indiquant que le contrôle des structures devait, à la fois, permettre la création ou l'agrandissement d'exploitations productives, favoriser l'extensification et garantir une occupation satisfaisante de l'espace.

Concernant les SAFER (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural), **M. Pierre Cormorèche** a indiqué que, s'il était nécessaire de revoir leur rôle, ce devait être dans le fil de leur vocation initiale. Il a indiqué que l'extension des fonctions des SAFER à des activités extra-agricoles ne devait pas se faire au détriment de leur vocation première. La sous-location de fonds par les SAFER ne devrait donc s'exercer que dans les régions où les difficultés de cession directe et les nécessités de réorganiser le parcellaire l'exigeaient. **M. Pierre Cormorèche** a, d'autre part, regretté que ne soit pas mis en place, par les collectivités locales, des "structures-relais" permettant l'installation de nouveaux

agriculteurs. Ces structures permettraient à l'exploitant de bénéficier d'aides directes (bonification, aide à la modernisation) et favoriseraient la constitution au profit de celui-ci de véritables unités de production sous forme de crédit-bail ou de location-vente.

Concernant la réforme de l'assiette des cotisations sociales, **M. Pierre Cormorèche** a précisé que l'A.P.C.A. souhaitait une modification du système actuel avec un triple objectif : asseoir les cotisations sur une assiette plus représentative des capacités contributives des agriculteurs ; instaurer une cotisation minimale ; démanteler les taxes sur les produits perçues au profit du BAPSA (Budget annexe des prestations sociales agricoles).

Sur ces trois points, les propositions du Gouvernement lui paraissent aller dans le sens souhaité.

M. Pierre Cormorèche a, cependant, relevé que la rédaction du projet restait très ouverte et qu'il importait, compte tenu des difficultés que soulèvera l'application de cette réforme, de rester vigilant. Il a rappelé que **M. Henri Nallet** s'était engagé à ce que la réforme se fasse à somme constante. Il a indiqué, d'autre part, que l'A.P.C.A. demandait que le prélèvement social évolue au même rythme que le revenu agricole et souhaité que la réforme permette une plus juste répartition du prélèvement social entre les agriculteurs, sans accroître le montant global de leurs charges.

Il a, sur ce point, évoqué les difficultés essentielles de la réforme proposée. Il a indiqué que l'assiette prévue - le revenu professionnel retenu pour le calcul de l'impôt -, ne permettait pas de distinguer le revenu du capital de celui du travail et instaurait une inégalité entre agriculteurs fermiers et agriculteurs propriétaires.

Il a, d'autre part, souligné que le système retenu imposait le calcul systématique des bénéfices forfaitaires

et que le bénéfice forfaitaire n'était pas nécessairement plus équitable que le revenu cadastral.

Il a, enfin, précisé qu'une telle réforme entraînerait des transferts de charges. A cet égard, il a regretté que les simulations n'aient pas été suffisantes. Il a rappelé que l'A.P.C.A. souhaitait des délais de transition suffisamment longs pour tester la nouvelle assiette et qu'elle demandait une mise en place progressive de la réforme, branche par branche, en commençant par la vieillesse.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a ensuite interrogé le président de l'A.P.C.A. sur la nécessité de reconnaître une valeur marchande aux actifs incorporels mis en oeuvre dans l'exploitation, sur l'opportunité de donner plus de transparence et de publicité à l'élaboration et aux modifications des schémas directeurs départementaux, sur la création d'associations foncières agricoles, sur les nouvelles fonctions des SAFER et sur la modification de l'assiette des cotisations sociales.

M. Pierre Cormorèche a répondu aux questions posées en indiquant que des positions parfois trop dogmatiques sur le contrôle des structures avaient pu conduire à des formules incompatibles avec l'évolution générale de l'agriculture. Il a demandé que l'agriculteur et l'exploitation soient considérés comme de véritables agents économiques, avec les conséquences juridiques et fiscales que cela implique. Il s'est interrogé sur le succès que sont susceptibles de rencontrer les associations foncières agricoles. Il a, enfin, précisé que le statut du fermage avait été un élément essentiel de stabilité pour l'exploitant, lui permettant de procéder aux investissements nécessaires, le problème lui paraissant, aujourd'hui, celui de l'adaptation de ce statut face aux législations de nos partenaires de la Communauté.

Une large discussion s'est ensuite instaurée dans laquelle sont intervenus **MM. Jean François-Poncet, président, Jean Arthuis, rapporteur, Louis de**

Catuelan, Fernand Tardy, Henri de Raincourt, Michel Souplet, Marcel Daunay et Désiré Debavelaere.

M. Pierre Cormorèche a répondu aux intervenants que les moyens donnés aux SAFER -ainsi que leur statut- ne correspondaient pas nécessairement à leurs nouvelles missions. Il a souligné l'intérêt de l'évaluation économique de l'entreprise en cas de transmission de l'exploitation. Il a espéré que la "timidité" du texte, relativement au contrôle des structures, pourrait être compensée par la déconcentration de l'établissement du schéma directeur au niveau départemental. Il a, enfin, indiqué que des mesures fiscales favorisant la pluriactivité devaient être proposées dans le prochain projet de loi de finances.

Puis la commission a procédé à l'audition de **M. André Laur**, président de la Mutualité sociale agricole sur le projet de loi n° 281 précité. **M. André Laur** a indiqué que le volet social du projet de loi constituait la réforme la plus délicate et la plus révolutionnaire que les organismes agricoles aient eu à gérer depuis trente ans. Après avoir souligné les difficultés considérables d'application qui résulteront du remplacement progressif de l'assiette cadastrale par l'assiette fiscale des revenus professionnels, il a, cependant, considéré qu'il n'y avait pas d'autre alternative à cette évolution. **M. André Laur** a, ensuite, précisé que d'après les simulations effectuées par le ministère de l'agriculture, le passage à cette nouvelle assiette devrait se traduire par une majoration des cotisations de l'ordre de 10 % en moyenne. Il a cependant estimé que cette réforme entraînerait, à l'intérieur des différentes catégories d'exploitations, des évolutions de charges individuelles très variables, avec un effet de transfert parfois considérable, pouvant aller du simple au double, voire au quadruple. Le président **André Laur** a, en outre, considéré que le bénéfice forfaitaire - auxquels sont soumis 80 % des agriculteurs- ne constituait pas une base idéale, n'étant pas homogène entre tous les

départements. Il s'est, à cet égard, inquiété de la mauvaise connaissance de ces forfaits, que les services fiscaux ne calculent pas systématiquement.

Il a, également, regretté que le projet de loi ne déduise pas les revenus du capital foncier des revenus professionnels pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations. Cette situation risque, selon la loi, de générer la création de structures d'exploitation artificielles.

Le président **André Laur** s'est enfin prononcé pour une application progressive de la réforme, branche par branche, plutôt que pour une application simultanée de la double assiette à l'ensemble des branches et a souhaité que la réforme s'engage, d'abord, par la branche vieillesse. Dans cette branche, en effet, la réforme des cotisations s'accompagnerait d'une amélioration des prestations et irait dans le sens de la parité avec les autres catégories socio-professionnelles. De plus, l'ampleur des redistributions de charges serait limitée par l'existence d'un plafond et par la part relative des cotisations vieillesse dans l'enveloppe globale de la participation des agriculteurs au B.A.P.S.A.

Un large échange de vues a suivi l'exposé du président de la Mutualité sociale agricole.

Interrogé par **M. Jean Arthuis, rapporteur**, **M. André Laur** a estimé souhaitable de réduire le délai proposé pour la réforme de l'assiette des cotisations sociales, sans toutefois descendre en dessous de cinq ans. Il a, en effet, considéré que, si la réforme de la branche vieillesse pouvait être réalisée en un an, il faudrait au moins trois ans pour la branche maladie et cinq ans pour les prestations familiales. Il ne serait, d'ailleurs, pas opportun d'accélérer les changements dans ce dernier secteur, compte tenu de la probable réforme d'ensemble du financement de la politique familiale, allant dans le sens d'une fiscalisation des cotisations.

Concernant la pluriactivité, il s'est déclaré favorable aux propositions du rapporteur tendant à simplifier et clarifier la situation des agriculteurs qui exercent des activités autres qu'agricoles et a souhaité que ceux-ci soient couverts par un régime social unique, couvrant la totalité de leurs activités.

M. Fernand Tardy a insisté sur la nécessité d'accélérer cette réforme de l'assiette des cotisations sociales, en commençant par la branche vieillesse, considérant que si rien n'est fait d'ici 1999, les agriculteurs des régions difficiles auront abandonné leurs exploitations.

M. Jean Huchon a fait part de la méfiance suscitée, sur le terrain, par cette réforme et s'est inquiété de voir renaître les débats passionnés qui avaient accompagné la réforme de la taxe professionnelle.

M. Jean François-Poncet, président, s'est associé à cette observation et a souligné qu'on ne pouvait pas, dans ce domaine sensible, mésestimer les conséquences psychologiques de la réforme.

M. Louis de Catuelan a déploré l'absence d'une réflexion d'ensemble sur le détournement des terres agricoles au profit d'autres activités, plus lucratives, telles que l'immobilier. Il a également souhaité connaître quelle part représentait le fonctionnement dans la gestion des fonds de la mutualité sociale agricole.

M. Désiré Debavelaere s'est inquiété des risques de création de structures d'exploitation et de gestion artificielles que pourrait engendrer une assiette fondée sur le bénéfice réel. Les risques de dérapages lui auraient semblé moindres si un critère tel que le chiffre d'affaires avait été retenu.

M. Jacques Machet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, a demandé si la majoration de 10 % des cotisations que font apparaître les

simulations du ministère de l'agriculture était appréciée à prestations égales.

Répondant aux intervenants, le président **André Laur a**, notamment, précisé :

- qu'il n'est pas démontré que les régions agricoles les plus défavorisées connaîtront les variations de charges les plus fortes, les transferts s'effectuant plutôt au sein d'un même département selon la taille des exploitations ;

- que, quelles que soient les difficultés d'application de la réforme proposée, il n'est pas possible de perpétuer le système actuel peu représentatif des facultés contributives des agriculteurs et générateur de disparités entre catégories de producteurs,

- que les frais de gestion représentent environ 5 milliards de francs dans le budget de la mutualité sociale agricole ;

- qu'il appartiendra désormais au ministère des finances de négocier les forfaits collectifs, ce qui risque d'engendrer une hausse des revenus forfaitaires ;

- qu'il n'est pas opportun de substituer au pouvoir de "proposition" du comité départemental des prestations sociales agricoles un simple "avis" en matière de répartition intra-départementale des cotisations d'assurance vieillesse et de prestations familiales, au risque d'affaiblir la responsabilité des gestionnaires.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Raymond Lacombe**, président et de **M. Etienne Lapèze**, vice-président de la F.N.S.E.A. (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles) sur le projet de loi précité.

M. Raymond Lacombe a, tout d'abord, indiqué que le projet de loi permettait d'alléger le contrôle des structures sans l'abandonner. Il a, cependant, regretté que le texte proposé soit trop restrictif en ne soumettant les agrandissements au contrôle que s'ils ont pour effet de

démembrer ou de supprimer une exploitation d'au moins deux S.M.I. (Surface minimum d'installation). De la même façon, le seuil qui déclenche le contrôle des agrandissements, fixé à trois S.M.I., est considéré par la F.N.S.E.A. comme trop élevé, d'autant plus que ce seuil peut être porté à six S.M.I. si les deux conjoints exploitent.

M. Raymond Lacombe a, d'autre part, relevé qu'aucune garantie, en matière de formation professionnelle, n'était exigée en cas d'installation. Il a demandé, par ailleurs, que les sociétés, pour toutes les opérations relatives au contrôle des structures, soient traitées comme les exploitants individuels. Il s'est inquiété du risque d'un démantèlement unilatéral des contrôles des structures, sans qu'une réciprocité soit négociée avec nos partenaires de la C.E.E.

Il a, enfin, regretté que l'accompagnement social nécessaire, notamment dans le cadre du FASASA (Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles), ne soit pas prévu et que ne figure dans le texte aucune disposition significative en matière de transmission d'exploitation.

Aux questions posées par **M. Jean Arthuis**, rapporteur, **M. Raymond Lacombe** a indiqué que la F.N.S.E.A. n'était pas opposée à ce que l'établissement et les modifications des schémas départementaux des structures fassent l'objet de davantage de publicité.

Concernant la pluriactivité, il a souhaité que l'ouverture nécessaire s'accompagne d'une simplification des procédures juridiques, fiscales et sociales applicables.

M. Etienne Lapèze a précisé que le texte proposé ne permettait, en réalité, qu'une décentralisation incomplète, puisque, si les départements ne se voient plus imposés de plafond, en revanche, ils sont tenus par les seuils minimaux de déclenchement du contrôle. Concernant la création des associations foncières agricoles, il a précisé que ces dernières pouvaient présenter un intérêt dans les régions au parcellaire

émietté et non entretenu ; le développement de l'utilisation agro-pastorale de l'espace permettant d'éviter, notamment dans les régions méditerranéennes, les incendies de forêt.

La possibilité pour les SAFER de sous-louer pendant neuf ans les fonds mis à leur disposition lui a paru de nature à permettre à ces dernières de réaménager le parcellaire, sans avoir, préalablement, à procéder à son acquisition.

Sur la réforme de l'assiette des cotisations sociales, il a considéré qu'il était préférable de commencer par la branche vieillesse, afin d'avoir une connaissance complète de l'assiette, avant de procéder à la réforme de l'assurance-maladie, puis des prestations familiales.

Un débat s'est alors instauré dans lequel sont intervenus MM. **Jean François-Poncet, président, Alain Pluchet, Désiré Debavelaere, Louis de Catuelan.**

M. Raymond Lacombe a répondu aux intervenants que la superficie de référence économique, envisagée dans le projet de loi "Guillaume" permettait de mieux cerner la nature économique de l'exploitation que le simple critère de superficie de la S.M.I., qui n'inclut pas les spécificités des productions hors sol. Il a souligné que l'objectif du contrôle des structures était d'empêcher les abus, et non d'interdire les agrandissements nécessaires. Il s'est, enfin, inquiété du risque présenté par le nouveau mode de calcul de l'assiette des cotisations : des agriculteurs propriétaires, imposés au réel, pourraient être tentés par un passage à une forme sociétaire d'exploitation.

Jeudi 18 mai 1989 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.- La commission s'est réunie pour procéder à l'audition de M. **Henri Nallet**, ministre de l'agriculture et de la forêt sur le **projet de loi n° 281 (1988-1989)** complémentaire à la loi n° 88-1202 du

30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

Le ministre a tout d'abord indiqué que le projet de loi soumis à l'examen du Sénat répondait à un double objectif:

- respecter l'engagement pris, lors du débat sur la loi du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, de poursuivre la réforme de notre politique des structures en vue de l'adapter aux enjeux de la prochaine décennie.

- réformer le mode de calcul des cotisations sociales agricoles afin d'introduire plus d'équité et de transparence dans la contribution des agriculteurs à leur régime social.

Il a en outre précisé que ce projet de loi s'accompagnerait d'une action accrue de la France au sein de la Communauté européenne, pour appuyer les propositions du Livre Blanc sur la politique socio-structurelle et veiller à leur cohérence avec notre propre politique des structures.

Concernant le volet social du projet de loi, M. Henri Nallet a observé que malgré les améliorations apportées en ce domaine, au cours de la dernière décennie, grâce à la correction des revenus cadastraux des départements en fonction de leurs résultats économiques, les cotisations restaient, au niveau individuel, basées sur le revenu cadastral des exploitations. Celui-ci n'étant pas représentatif des facultés contributives des agriculteurs, il en résulte des distorsions dans le poids du prélèvement qui deviennent de moins en moins admissibles avec l'augmentation de celui-ci. Il a indiqué que l'objectif était de parvenir progressivement à ce que les cotisations soient fonction des facultés contributives individuelles des agriculteurs : à cet effet le projet de loi prévoit que les cotisations seront dorénavant assises sur le revenu professionnel des exploitants, c'est-à-dire le bénéfice réel ou forfaitaire. Il a toutefois précisé que pour éviter des

transferts de charges trop brutaux, le passage à cette nouvelle assiette cadastrale serait réalisé par étapes, sur une période transitoire de 1990 à 1999.

M. Henri Nallet a ensuite souligné que la mise en oeuvre de cette réforme rendrait possible le démantèlement progressif des taxes sur les produits qui alimentent le BAPSA et permettrait d'achever l'harmonisation des retraites des agriculteurs avec celles des autres catégories sociales. Il a enfin indiqué que cette réforme permettrait d'éviter les négociations annuelles entre Gouvernement et organisations professionnelles agricoles sur le montant souhaitable des cotisations.

S'agissant de la politique des structures, le ministre a estimé qu'il n'était pas souhaitable de supprimer le contrôle, en raison des risques de déséquilibre sur le marché foncier et de destruction d'unités économiques viables qui pourraient en résulter. Il a en revanche admis la nécessité de réformer le dispositif actuel en y apportant des assouplissements, en différenciant plus largement le contrôle selon les zones et en allégeant les procédures.

En matière d'aménagement foncier, **M. Henri Nallet** a évoqué la création d'un nouvel instrument, les associations foncières agricoles, qui fonctionneront sous le régime de la loi du 21 juin 1865 et dont l'objet sera d'organiser l'espace agricole et de développer des systèmes de production extensifs.

Concernant l'élargissement du rôle des SAFER (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) en matière de développement du fermage et d'aménagement rural, le ministre a indiqué que l'objectif était de tirer au maximum parti des terres qui se libéreront du fait des départs d'agriculteurs à la retraite et dont toutes risquent de ne pas être mises sur le marché agricole sous forme de ventes ou de mises en fermage, notamment dans les zones les plus défavorisées. Le projet de loi propose d'une part de permettre aux SAFER, compte tenu de leur expérience en matière foncière, de réorienter

certaines terres vers d'autres usages qu'agricoles, d'autre part d'étendre les dispositions leur permettant d'apporter leur concours technique à l'ensemble des communes rurales dont la population ne dépasse pas un seuil fixé par décret.

Le ministre a enfin indiqué que le projet de loi comportait des dispositions destinées à faciliter la transmission des exploitations, relatives à l'enseignement agricole et au secteur agro-alimentaire.

Il a conclu son propos en insistant sur le caractère consensuel de ce texte et fait état de la création d'un groupe de travail sur la pluriactivité.

Un large échange de vues a suivi l'exposé du ministre.

En réponse au **rapporteur M. Jean Arthuis, M. Henri Nallet** a précisé :

- qu'il était ouvert à l'institution d'un avis du Conseil général dans la procédure d'établissement des schémas directeurs départementaux des structures agricoles et à un accroissement du rôle des élus locaux dans les SAFER,

- qu'il ne serait pas hostile à une application de la réforme de l'assiette des cotisations sociales branche par branche, en commençant par l'assurance vieillesse, mais qu'il convenait de rester prudent en ce domaine pour éviter des réactions de rejet du dispositif,

- qu'il était déterminé à parvenir à une simplification des régimes fiscaux et sociaux en vue de favoriser la pluriactivité des agriculteurs,

- qu'il serait attentif aux propositions parlementaires tendant à favoriser le financement des fonds propres des coopératives agricoles.

M. Roland du Luart, rapporteur pour avis de la commission des finances a ensuite interrogé le ministre sur le volet social du projet de loi. Il a souhaité connaître, avant le débat en séance publique, les résultats des simulations concernant les exploitations de polyculture et

hors sol, qui représentent 70 % des cotisations. Il s'est déclaré solidaire de la position du ministre et du rapporteur au fond sur le passage de l'assiette cadastrale à l'assiette professionnelle branche par branche, en commençant par la vieillesse. Il a estimé nécessaire d'accélérer la réforme de l'assiette des cotisations sociales, soulignant que l'étalement sur 9 ans ne se traduirait par une harmonisation des retraites des agriculteurs qu'en l'an 2036. Il a déploré que le dispositif retenu ne fasse aucune distinction entre les revenus du capital et ceux du travail, ce qui risque de favoriser le développement de sociétés dans le secteur agricole et il a considéré que le régime social doit être neutre au regard du mode d'exploitation. Enfin, après avoir posé le problème de la prise en compte des reports déficitaires, il a insisté sur la nécessité de mener à bien cette réforme, tout en reconnaissant qu'elle risque de susciter des réactions similaires à celles provoquées par la taxe professionnelle.

M. Henri Nallet lui a notamment répondu que la distinction entre revenus du capital et du travail était malaisée et qu'elle n'existait pas dans les autres régimes sociaux de non salariés. Il s'est engagé à fournir les résultats des simulations dans les prochains jours.

M. Fernand Tardy a insisté sur la nécessité d'accélérer la réforme de l'assiette des cotisations sociales, considérant que si rien n'était fait avant 1999, il serait trop tard pour les agriculteurs des régions défavorisées et s'est prononcé pour une réforme branche par branche. Il a estimé que le texte n'allait pas assez loin dans la réforme des structures propres des SAFER et a estimé nécessaire des progrès en matière de pluri-activité.

M. Louis de Catuelan a souligné l'urgence d'harmoniser notre réglementation avec celle des pays européens et s'est interrogé sur l'opportunité d'étendre les pouvoirs des SAFER en matière d'aménagement foncier rural.

Après des interventions de **MM. Henri de Raincourt et Louis Moinard**, allant dans le sens des observations présentées par leurs collègues, **M. Henri Nallet** a enfin précisé :

- que si les charges résultant de la réforme de l'assiette pouvaient être multipliées par 4, cela ne concernerait qu'une partie des cotisations,

- qu'il n'était pas hostile à l'achat, par des agriculteurs originaires d'autres pays de la C.E.E., de terres agricoles françaises, sous réserve de réciprocité,

- qu'il serait favorable à toute réforme visant à réduire les coûts de gestion des SAFER -dont son ministère est actuellement contraint de financer le déficit- et que celles-ci représentant un outil privilégié de connaissances des structures foncières agricoles, seraient les plus aptes à gérer les terres qui se libéreront.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Etienne Lapèze**, président de la fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSAFER).

M. Etienne Lapèze a tout d'abord, rappelé, qu'au cours de leur presque trente années d'existence, les SAFER avaient témoigné de leur utilité en matière d'aménagement foncier, notamment à l'occasion de la mise en chantier de grands travaux autoroutiers ou ferroviaires.

Il a relevé que leurs missions avaient évolué au cours de cette période et qu'une demande croissante leur était aujourd'hui adressée par les communes ainsi que pour la réorientation de l'espace en direction d'utilisations non agricoles.

Concernant la possibilité pour les SAFER de sous louer les biens mis à leur disposition, il a précisé qu'il s'agissait là, pour ces organismes, d'un moyen de prendre en gestion un "parcellaire" morcelé et de le restructurer, sans avoir à en faire l'acquisition.

Il a d'autre part souligné que le nombre d'hectares mis en vente augmentait depuis 1985 et que l'on assistait à une évolution contrastée des prix des terres, parfois au sein d'une même commune. Il a relevé que les acheteurs étaient pour les trois quarts des agriculteurs -ce que traduit le mouvement rapide d'accroissement de la taille moyenne des exploitations- et pour un quart des personnes recherchant des terres, en général de médiocre qualité et pour lesquelles il n'y a pas de concurrence avec une exploitation agricole.

Il a souhaité que cette réorientation du marché foncier s'accompagne d'une redéfinition des missions des SAFER afin de leur permettre d'orienter cet espace rural, dont l'utilisation n'est plus rentable pour l'agriculture, vers des activités extra-agricoles.

Il a considéré que l'on assistait, aujourd'hui, à une élévation du seuil de rentabilité des terres qui conduit à une réduction de la surface agricole économiquement utilisable.

Il a souligné que, sur cette surface "utile", la concurrence se maintenait entre les exploitants agricoles potentiels alors que les zones délaissées voyaient le prix des terres s'effondrer.

A M. Jean Arthuis, rapporteur, qui l'interrogeait sur l'effet de l'assiette actuelle des cotisations sociales sur l'élévation du seuil minimal de rentabilité des terres, sur la possibilité de faire évoluer le statut des SAFER vers celui de sociétés d'économie mixte d'aménagement et sur la place susceptible d'y être accordée aux élus territoriaux, **M. Etienne Lapèze** a répondu que la modification de l'assiette des cotisations sociales devrait avoir pour effet d'abaisser le seuil de rentabilité des terres et d'augmenter la surface agricole économiquement utilisable.

Il a précisé que les élus locaux étaient déjà présents dans les SAFER mais qu'un renforcement des liens avec ces élus lui paraissait souhaitable pourvu que ne soit pas

remis en question l'équilibre existant au profit des professionnels.

Il a rappelé que la mission des SAFER restait d'être des opérateurs fonciers, permettant l'affectation des meilleurs fonds, bien structurés, à l'agriculture.

Il a ensuite répondu aux questions de **MM. Fernand Tardy et Louis de Catuelan** en indiquant que la représentation de l'administration au sein des SAFER garantissait la conformité de leurs actes à la mission qui leur était fixée et que les élus locaux lui paraissaient correctement associés au fonctionnement des SAFER.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 17 mai 1989 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a entendu le rapport de M. Michel Crucis sur le projet de loi n° 248 (1988-1989) autorisant l'approbation d'une convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada.

Après avoir indiqué que la convention franco-canadienne, signée à Ottawa le 17 novembre 1988, constituait le second accord d'extradition moderne conclu par la France avec un pays de droit anglo-saxon -après la convention franco-australienne du 31 août 1988-, le rapporteur a rappelé que les relations extraditionnelles franco-canadiennes demeuraient à ce jour régies par la convention franco-britannique du 14 août 1876, l'accord conclu entre la France et le Canada le 9 février 1979 n'ayant, en raison de ses imperfections, été ni ratifié ni mis en oeuvre.

Analysant la convention du 17 novembre 1988, le rapporteur a jugé conformes aux instruments d'extradition les plus récents les dispositions de ce texte relatives à son champ d'application et aux cas de refus - facultatif ou obligatoire- d'extradition.

La procédure applicable à une demande d'extradition porte en revanche la trace du maintien, à la demande de la partie canadienne, de certaines particularités propres au

droit anglo-saxon. Est ainsi maintenue dans son principe - même si le Canada a assoupli ses exigences au niveau des éléments de preuve à fournir et de la valeur probante de ces pièces- l'exigence de l'examen "prima facie" qui oblige la France, lorsqu'elle est l'Etat requérant, à adresser, à l'appui de sa demande, la quasi-totalité du dossier de poursuite de la personne réclamée.

Le rapporteur a toutefois estimé que la présente convention n'en marquait pas moins un progrès et une simplification substantielle des relations extraditionnelles franco-canadiennes, de nature à favoriser leur développement. Il a jugé en outre le texte proposé conforme, dans ses grandes lignes, au droit français de l'extradition et aux conventions internationales les plus récentes conclues en la matière. Il a également mis en lumière le fait que ce texte respectait le principe de non-extradition pour motifs politiques.

Cette convention, a souligné le rapporteur, viendra ainsi s'inscrire à l'actif des relations bilatérales entre Paris et Ottawa qui demeurent marquées, sur le plan politique, par le caractère privilégié des relations franco-québécoises. Les conditions paraissent toutefois d'autant plus réunies pour un renforcement substantiel et durable entre les deux pays que l'horizon de ces relations bilatérales a été dégagé par l'accord du 31 mars 1989 mettant un terme -au moins provisoire- au contentieux sur les droits de pêche au large de Terre-Neuve et de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le rapporteur a enfin souligné, malgré les progrès sensibles accomplis depuis deux ans, la faiblesse persistante des échanges économiques et commerciaux franco-canadiens, les produits français ne représentant encore que 2,1 % des importations canadiennes. Il a souhaité l'instauration d'un véritable partenariat économique entre les deux pays et évoqué les perspectives -qui semblent aujourd'hui abandonnées- de la fourniture par la France au Canada de sous-marins d'attaque à

propulsion nucléaire, ce qui aurait constitué le plus important contrat jamais négocié entre les deux pays.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin** a souligné les progrès enregistrés, dans la dernière période, dans les échanges économiques et commerciaux franco-canadiens. La France est ainsi devenue en 1988 le 5^e fournisseur du Canada, tandis que d'importants contrats de coopération étaient conclus. **M. Xavier de Villepin** a toutefois regretté avec le rapporteur l'abandon quasi officiel par le Canada de son projet d'achat de sous-marins à propulsion nucléaire.

La commission a alors adopté les conclusions de son rapporteur, favorables à l'adoption du projet de loi autorisant l'approbation d'une convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada.

La commission a entendu ensuite le rapport de **M. Pierre Matraja** sur le projet de loi n° 249 (1988-1989) autorisant l'approbation d'un protocole relatif aux privilèges, exemptions et immunités de l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (EUMETSAT), soumis au Sénat en première lecture.

M. Pierre Matraja, rapporteur, a d'abord effectué un bilan de l'activité de l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT), créée par un accord du 24 mai 1983 (dont l'approbation a été autorisée par la loi n° 84-1165 du 22 décembre 1984).

EUMETSAT est chargée de mettre en oeuvre le programme METEOSAT opérationnel, qui, ayant succédé à un programme préopérationnel de même type, lancé en 1972, concerne la mise en orbite de 3 satellites météorologiques géostationnaires.

La création d'une organisation spécifique était rendue nécessaire par la nature même du programme

METEOSAT opérationnel. L'Agence spatiale européenne, notamment, ne pouvait exécuter une telle mission, qui dépasse ses activités traditionnelles de recherche-développement.

Après avoir décrit les aspects institutionnels d'EUMETSAT, **M. Pierre Matraja** a analysé le problème du coût, pour la France, de sa participation à EUMETSAT en faisant valoir que le caractère non négligeable des contributions françaises au budget d'EUMETSAT était compensé par l'importance des retombées industrielles pour notre pays. Le rapporteur a alors détaillé les privilèges et immunités reconnus par le présent protocole à l'Organisation et à ses personnels, dont la portée ne s'écarte pas des avantages dont bénéficient généralement les organisations internationales. Il a ensuite précisé que 5 Français étaient concernés par ce protocole, qui s'applique par ailleurs aux 25 membres du personnel et, plus généralement, si l'on inclut les experts et les membres du conseil, à un total de 50 personnes, toutes nationalités confondues. Puis, **M. Pierre Matraja** a exposé les limites, au demeurant fort classiques, apportées aux avantages reconnus par le protocole, notamment en matière d'infraction à la réglementation de la circulation.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la commission a adopté les conclusions de son rapporteur, favorables à l'adoption du présent projet de loi autorisant l'approbation d'un protocole relatif aux privilèges, exemptions et immunités de l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (EUMETSAT).

La commission a ensuite entendu une communication de **M. Paul d'Ornano** sur la situation et le développement de Radio France Internationale (R.F.I.)

M. Paul d'Ornano a d'abord justifié le choix de ce thème d'étude : l'action radiophonique extérieure se situe au coeur de diverses préoccupations constantes de la commission ; elle souffre d'une insuffisance persistante de

moyens, longtemps "tragique" et aujourd'hui encore patente ; Radio France Internationale constitue, à l'évidence, l'axe central et le pilier essentiel du développement potentiel de cette action. Toutes ces raisons se trouvent enfin confortées par l'actualité immédiate des échéances concernant le développement à venir de R.F.I., l'absence actuelle de plan de développement laissant la société dans une situation d'incertitude très dommageable.

Après avoir décrit la situation actuelle de R.F.I., **M. Paul d'Ornano** a rappelé que R.F.I. n'occupait encore que la huitième place parmi les radios internationales. Si son auditoire est estimé à environ trente millions d'auditeurs fidèles, la société nationale française demeure très éloignée de ses principaux concurrents internationaux. Elle n'est, en outre, pas équipée pour émettre sur son propre territoire, la France, ce qui apparaît comme une situation exceptionnelle parmi les radiodiffuseurs internationaux.

Les équipements de R.F.I., quantitativement insuffisants (24 émetteurs) et relativement vétustes (12 de ces émetteurs datent de 1962 et 8 de 1974) font pâle figure face à ceux de la "Voix de l'Amérique", de la B.B.C., ou de la "Deutsche Welle". R.F.I., a estimé **M. Paul d'Ornano**, doit impérativement combler son retard en matière d'équipements, cet effort d'investissement conditionnant tout développement de l'action radiophonique internationale.

Il est aussi impérieux, selon **M. Paul d'Ornano**, de mettre les effectifs de R.F.I. -six fois moins nombreux que ceux de la B.B.C. ou de la "Voix de l'Amérique"- en adéquation avec les objectifs qui lui sont assignés.

L'inadaptation des moyens de R.F.I. trouve son origine, a indiqué **M. Paul d'Ornano**, dans les conditions actuelles de son financement, insuffisant dans son montant -le budget de R.F.I. est à peine supérieur au tiers de celui de la B.B.C. et à la moitié de celui de la "Deutsche Welle"-, et critiquable dans ses origines -dans la mesure

où la "débudgétisation" quasi totale décidée en 1985 a abouti à la marginalisation de la contribution du ministère des affaires étrangères, créant, là aussi, une situation exceptionnelle parmi les grandes radios internationales.

Après l'inexécution partielle du premier plan de développement de R.F.I., portant sur les années 1983-1987, ni l'hypothèse haute que représentait le projet de second plan de développement (1988-1992) ni l'hypothèse, très modérée, des conclusions du "rapport Péricard" sur l'action audiovisuelle extérieure de la France n'ont été officiellement retenues. S'agissant de l'exercice 1989, les 30 millions de francs de mesures nouvelles inscrites au budget n'ont pas encore été versés à R.F.I.

A ce jour, aucune décision officielle n'a encore été rendue publique quant aux orientations du développement de R.F.I. durant les prochaines années.

M. Paul d'Ornano a toutefois fait état des propositions formulées par les ministères concernés pour un plan de développement étalé sur sept ans, de 1989 à 1995, visant à rapprocher R.F.I. du 4^e rang mondial. Ces propositions viseraient notamment à porter de 24 à 35 le nombre d'émetteurs de R.F.I. ; elles envisagent à cet égard la construction d'un centre émetteur à Djibouti, la poursuite du projet de centre émetteur en Thaïlande, et la rénovation du parc d'émetteurs d'Allouis-Issoudun.

L'adoption éventuelle de ce plan -qui suppose un arbitrage favorable du Premier ministre- laisse toutefois subsister, selon **M. Paul d'Ornano**, une double inquiétude quant à son financement : celle qui résulterait d'une adoption finale à l'occasion des prochains arbitrages budgétaires concernant l'audiovisuel public dans son ensemble -ce qui rendrait plus difficile encore le maintien d'une priorité en faveur de R.F.I.- ; et celle d'une "rebudgétisation" du financement de R.F.I. qui serait couverte partiellement par redéploiement des crédits du ministère des affaires étrangères -charge que le quai

d'Orsay se trouverait, selon toute vraisemblance, dans l'incapacité d'assumer.

Le développement à venir de R.F.I. exige ainsi, a estimé **M. Paul d'Ornano**, non seulement une priorité politique clairement affirmée, mais encore un engagement définitif des pouvoirs publics sur des moyens financiers adaptés.

M. Paul d'Ornano a conclu son exposé en formulant cinq principes généraux d'action, indispensables, à ses yeux, au développement harmonieux de l'action radiophonique internationale :

- installer durablement R.F.I., d'ici à la fin du siècle, parmi les cinq plus puissants radiodiffuseurs internationaux, ce qui constitue un objectif à la fois ambitieux et réaliste ;
- assumer, de manière irrévocable, les conditions, notamment budgétaires, du développement de R.F.I. -pour un coût qui, s'il n'est pas négligeable, demeure relativement modeste s'agissant d'une action qui permet d'assurer une présence culturelle minimale de la France partout dans le monde ;
- éviter d'entretenir autour de R.F.I. de vains débats tout en lui donnant les moyens d'accomplir pleinement une mission clairement définie ;
- préparer les évolutions à venir de l'action radiophonique internationale -notamment par le recours à la diffusion par satellite-, en donnant à R.F.I. les moyens de diversifier ses modes d'accès à l'étranger ;
- enfin, prendre des décisions rapides -l'adoption d'un nouveau plan de développement- et un engagement solennel en faveur du renforcement de Radio France Internationale.

A l'issue de l'exposé de **M. Paul d'Ornano**, le **président Jean Lecanuet** a invité la commission à autoriser la publication de cette communication sous la

forme d'un rapport d'information au titre de l'article 22, premier alinéa, du règlement du Sénat.

Répondant à **M. Jean-Pierre Bayle** qui rappelait que R.F.I. n'occupait encore, en 1981, que le 28ème rang dans le classement des radios internationales, **M. Paul d'Ornano** a indiqué que les progrès effectués concernaient essentiellement le volume d'émissions mais qu'il était indispensable de donner à R.F.I. les moyens d'étendre son auditoire. **M. Paul d'Ornano** a par ailleurs précisé à **M. Jean-Pierre Bayle** que R.F.I. ne disposerait que d'un canal sur le satellite TDF 1, pour émettre des émissions en français.

M. Xavier de Villepin s'est pour sa part étonné que les 30 millions de francs de mesures nouvelles votés par le Parlement pour abonder le budget de R.F.I. en 1989 n'aient pas encore été versés. Il a jugé, avec **M. Paul d'Ornano**, cette situation très critiquable, alors que les actions correspondantes ont été lancées.

Abordant le problème de la "rebudgétisation" du financement de R.F.I., **M. Xavier de Villepin** a manifesté sa très vive inquiétude devant les perspectives d'un financement intégral de R.F.I. par le ministère des affaires étrangères, lui-même doté d'un budget très insuffisant. Il s'est interrogé sur la participation éventuelle du ministère de la coopération. **M. Jean-Pierre Bayle** a estimé qu'un financement exclusif de R.F.I. par le budget du quai d'Orsay représenterait également un risque politique. **M. Paul d'Ornano** a précisé qu'aucune participation du ministère de la coopération n'était envisagée -sinon par des actions de coopération- et réaffirmé son souhait que soit maintenue la part de la redevance à environ 60 % du financement de R.F.I.

Après avoir précisé, à la demande de l'amiral de Gaulle, l'importance très limitée des émissions de R.F.I. en créole, **M. Paul d'Ornano**, répondant à la suggestion de **M. Michel Crucis**, de faire appel à des ressources privées pour abonder le budget de R.F.I., a estimé que la

diffusion de R.F.I. en France serait de nature à accroître sa notoriété auprès des entreprises françaises, permettant l'augmentation de ses ressources publicitaires.

M. Pierre Matraja a enfin rappelé les demandes incessantes de la commission, depuis de longues années, en faveur d'un développement de Radio France Internationale.

A l'invitation du président **Jean Lecanuet**, la commission a autorisé la publication de l'étude de **M. Paul d'Ornano** sous la forme d'un rapport d'information.

La commission a enfin désigné **M. Michel Moreigne** comme rapporteur sur le projet de loi n° 288 (1988-1989) autorisant l'approbation d'une convention internationale sur la protection physique des matières nucléaires.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a entendu **M. Henri Martre**, président de l'Aérospatiale. Le président **Jean Lecanuet** a tout d'abord indiqué à **M. Henri Martre** que son audition s'inscrivait dans le contexte des réflexions de la commission sur les mouvements actuels affectant l'industrie d'armement en Europe d'une part, et sur les arbitrages très prochains concernant l'actualisation de la loi de programmation, d'autre part.

Le président de l'Aérospatiale a tout d'abord exposé les principales caractéristiques de la société. Après avoir rappelé que le chiffre d'affaires de l'Aérospatiale avait été de 28 milliards de francs en 1988 et, qu'en croissance continue, il pourrait atteindre 38 milliards en 1991, **M. Henri Martre** a noté que 49% de ce chiffre avaient été réalisés sur la base de commandes militaires contre 51% pour les commandes civiles. Puis il a souligné l'augmentation continue et appelée à s'amplifier de la part des activités civiles de l'Aérospatiale.

M. Henri Martre a ensuite évoqué la répartition des activités de la société en quatre divisions, la division avions (38% du chiffre d'affaires), la division hélicoptères (22%), la division chargée des projets balistiques et spatiaux (20%) et la division missiles tactiques (20%). Il a noté à cet égard la croissance des activités de la division avions, soutenue en particulier par les programmes Airbus et A.T.R., et la baisse relative de la division missiles tactiques, liée à la compression des commandes militaires dans le monde.

Citant les principaux clients de l'Aérospatiale, **M. Henri Martre** a noté que 32,2% des commandes émanaient de France, 25,2% d'Amérique du Nord, 18,1% d'Europe, 9,6% du Moyen-Orient, 5,9% d'Amérique latine, 7,3% d'Asie-Australie et 1,7% d'Afrique. **M. Henri Martre** a alors souligné l'importance de la coopération internationale dans les activités de l'Aérospatiale. Il a évoqué à cet égard les participations de la société à hauteur de 50% au Groupement d'intérêt économique Euromissile ; de 37,9% à Airbus Industrie ; de 50 % à ATR ; de 50% à Eurocopter ; de 24% à Eurosatellite et de 8,2% à Arianespace. **M. Henri Martre** a indiqué que les programmes en coopération internationale -qui représentaient actuellement 50% de l'activité de la société- pourraient être appelés à se développer pour atteindre un plafond de l'ordre de 85%, les seuls programmes ayant vocation à demeurer strictement nationaux étant liés aux armes de dissuasion nucléaire.

Après avoir cité les principales filiales françaises de l'Aérospatiale ainsi que les participations dans des sociétés étrangères, **M. Henri Martre** a fait état de l'enchaînement des programmes militaires dans les activités de la société. Il a souligné à cet égard la dépendance de la division hélicoptères à l'égard du programme d'hélicoptère de combat franco-allemand HAP-HAC d'une part, et de celui de l'hélicoptère lourd NH90 auquel participent l'Italie, la R.F.A., les Pays-Bas et la France d'autre part. S'agissant de l'activité dans le

domaine des missiles tactiques, **M. Henri Martre** a cité les trois projets qui engageaient l'avenir : les missiles antichars dits de la "3ème génération", coproduits par la France, la R.F.A. et la Grande-Bretagne, le programme de missile anti-navire supersonique et le missile anti-aérien et anti-missile sol-surface-air Aster. Pour ce qui est des programmes de missiles stratégiques, le président de l'Aérospatiale a évoqué les conséquences que pourrait avoir, sur le maintien de la compétence technique, l'ajournement du projet de missile balistique S4 compte tenu du "trou" existant entre la fin du programme M4 et le lancement du programme M5.

Le président de l'Aérospatiale a achevé son exposé en traitant des mouvements de restructuration en cours en Europe dans le domaine de l'industrie d'armement. Après avoir évoqué la tendance actuelle au regroupement de sociétés dans le cadre d'importants groupes nationaux tels que Daimler-MBB ou British Aerospace Rover, **M. Henri Martre** a mis en lumière l'intérêt des programmes de coopération internationale qui permettent un partage des frais de développement et d'importantes économies d'échelle en raison notamment de l'allongement des séries. Il a évoqué à cet égard les contacts en cours entre la division hélicoptères de l'Aérospatiale et MBB et la coopération dans le domaine de l'électronique de vol avec le groupe Thomson.

M. Henri Martre a ensuite répondu aux questions des membres de la commission.

A la demande de **M. Xavier de Villepin**, **M. Henri Martre** est revenu sur les conséquences d'un éventuel abandon du programme de missile balistique S4. Il a évoqué à cet égard les problèmes qu'il y aurait à maintenir une compétence technologique en cas d'abandon de ce projet dont il a noté que -s'agissant d'un missile léger- il s'inscrivait dans la perspective d'un souci de diversification de nos forces stratégiques qu'il appartient aux autorités de l'Etat d'apprécier.

M. Henri Martre a également évoqué avec **M. Xavier de Villepin** le problème de la dérive des coûts de certains matériels militaires. Il a noté -citant à cet égard le cas du missile air-sol moyenne portée, dont le surcoût a été pris en charge par l'Aérospatiale- qu'une partie du problème résultait du fait que certaines évaluations financières étaient, au demeurant fort justement, exigées alors que tous les paramètres définitifs du système d'arme à évaluer n'étaient pas connus.

Interrogé par **M. Gérard Gaud** sur les difficultés provoquées par les Etats-Unis à Airbus Industrie, **M. Henri Martre** a rappelé les griefs réciproques adressés par les Américains et par les Européens quant au montant et à la définition des aides accordées à l'industrie aéronautique de part et d'autre de l'Atlantique.

Interrogé par **M. Yvon Bourges** sur les éventuels développements ultérieurs du programme de missile air-sol moyenne portée (A.S.M.P.), **M. Henri Martre** a indiqué que certaines études préparatoires étaient en cours notamment en liaison avec l'avionneur Dassault, mais qu'aucun besoin n'avait encore été formellement évoqué par le Gouvernement concernant un futur air-sol longue portée (A.S.L.P.).

Après avoir évoqué avec **M. Jacques Genton** le problème de l'impact des réductions de commandes militaires sur les activités de l'Aérospatiale, **M. Henri Martre** a répondu aux interrogations de ce dernier concernant certains aspects de l'avenir de l'industrie d'armement française. Il a souligné à cet égard l'importance du maintien et du développement d'une forte capacité d'innovation en rappelant que 30% du chiffre d'affaires de la société Aérospatiale étaient consacrés à la recherche et au développement dont 10% sur fonds propres de l'Aérospatiale.

A **M. Jean Chamant**, qui évoquait l'avenir du quadri-réacteur A 340, **M. Henri Martre** a précisé que ce programme lancé il y a deux ans se poursuivait de manière très satisfaisante, plusieurs commandes de

compagnies importantes ayant notamment déjà été enregistrées. Le président de l'Aérospatiale a évoqué à cet égard la politique de diversification de la gamme Airbus et l'importance spécifique du projet A 340 dans cette perspective.

A l'amiral de Gaulle, **M. Henri Martre** a fourni des éclaircissements concernant les activités de la filiale aéroassurance de l'Aérospatiale, le recouvrement des créances de l'Aérospatiale dans certains pays, ainsi que le bilan des activités de soutien technique et de service après-vente déployées par l'Aérospatiale. **M. Henri Martre** a insisté sur l'effort qualitatif et quantitatif en personnel affecté à ce type de tâches importantes pour l'image de la société.

M. Henri Martre a enfin évoqué avec **M. André Jarrot** la place des sous-traitances dans l'activité de l'Aérospatiale ainsi que les conditions de rémunération de ce type d'activité. **M. Henri Martre** a souligné l'importance des sous-traitances dans la politique générale de l'Aérospatiale dans le but notamment d'optimiser les compétences et de limiter les risques sociaux.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 17 mai 1989 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, puis de M. Bernard Lemarié, vice-président. La commission a tout d'abord procédé à la désignation de **M. Jean-Pierre Fourcade**, comme **rapporteur pour avis du projet de loi n° 279 rectifié (1988-1989) approuvant le Xe Plan (1989-1992)**, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence et de **M. Jacques Machet**, comme **rapporteur pour avis du projet de loi n° 281 (1988-1989) complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social**. La commission a également pressenti **M. Louis Souvet** pour être **rapporteur du projet de loi (n° 648 AN) modifiant le code du travail et relatif à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion**.

La commission a ensuite **examiné pour avis le projet de loi n° 279 rectifié (1988-1989) approuvant le Xe Plan (1989-1992)**, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence.

Après avoir rappelé les principaux aspects du projet de loi entrant dans le champ des compétences de la commission, **M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis**, a souligné l'absence d'engagements financiers ou même d'objectifs quantifiés dans le Plan et l'évolution

notable qu'a subie le projet au cours des différentes phases de son élaboration.

S'agissant de l'inspiration générale du projet, il a indiqué que le Plan manifestait des intentions positives à l'égard de la compétitivité des entreprises et de l'emploi, en se référant à la nécessité de modérer le coût du travail et de rechercher une organisation du travail plus efficace. Il a cependant regretté que la plupart de ces orientations soient assorties de réserves et que certaines d'entre elles aient été remises en cause par l'Assemblée nationale.

Au chapitre de la politique de l'emploi, le rapporteur pour avis a évoqué les principales directions retenues par le projet : l'amélioration du service public de l'emploi, le renforcement des mesures actives de lutte contre le chômage, l'exploitation de nouveaux gisements d'emplois. Il a toutefois déploré le caractère trop imprécis des objectifs retenus, imprécision qui caractérise également les développements relatifs à la formation, notamment en ce qui concerne le crédit formation et l'évaluation des dispositifs existants. Il a également jugé tout à fait insuffisante la place accordée par le projet aux formations en alternance et surtout à l'apprentissage.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué les orientations de la politique sociale retenues par le projet, qui suscitent de vives inquiétudes.

Il a estimé que le volet "solidarité" comportait de graves lacunes. En matière de santé, il n'insiste pas suffisamment sur la lutte contre les fléaux sociaux, la nécessité de réformer le mode de financement des hôpitaux, et il manifeste des intentions ambiguës à l'égard de la médecine libérale.

Au niveau des retraites, plusieurs orientations courageuses sont esquissées, notamment le recul de l'âge effectif de cessation d'activité ou le relèvement de la durée d'assurance requise pour obtenir une retraite à taux plein, mais la relative précision des orientations contraste avec le mutisme observé par le Gouvernement sur ce dossier.

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis, a souligné l'absence totale d'ambition en matière de politique familiale, puisque le plan exclut tout accroissement significatif de l'effort global en faveur des familles, alors même qu'il reconnaît par ailleurs l'ampleur du défi posé par la démographie.

Enfin, il s'est déclaré déçu par les dispositions relatives au financement de la protection sociale en relevant le décalage entre les intentions et les actes, dans la mesure où certaines entreprises et certaines professions non salariées connaissaient de fortes augmentations de charge, en contradiction avec les objectifs proclamés, à la suite du déplafonnement des cotisations d'allocations familiales. Il a déploré que la fiscalisation du financement des prestations familiales ne soit pas envisagée et il lui a paru, dans ces conditions, que la cotisation sociale généralisée prévue par le projet ne serait qu'un moyen d'éviter une action résolue de maîtrise des dépenses.

Il a également regretté les orientations retenues dans le domaine de la politique de l'immigration, qui ne peuvent que conduire à un alourdissement des charges des régimes sociaux.

Au chapitre de l'Europe sociale, le rapporteur pour avis a souligné le décalage entre le flou des objectifs du projet et son silence sur deux sujets capitaux : le risque d'un alourdissement des contraintes imposées aux entreprises par une réglementation communautaire surabondante et les conséquences de la jurisprudence de la Cour de justice sur l'exportabilité des prestations sociales, qui fait peser sur nos régimes sociaux des obligations financières allant bien au-delà de l'esprit des traités.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué les importantes modifications apportées par l'Assemblée nationale au projet initial.

L'Assemblée nationale a en effet introduit de longs développements consacrés à l'économie mixte, qui soulignent le rôle prépondérant de l'Etat et du secteur

public dans l'économie et la politique sociale. Elle est également revenue sur les objectifs initiaux d'allègement des contraintes pesant sur les entreprises et de modération salariale, en insistant sur la nécessité de relever le pouvoir d'achat.

Enfin, elle a alourdi le chapitre consacré à l'Europe sociale, qui comporte un fort risque de réglementation excessive.

Le rapporteur pour avis a ainsi estimé que le projet initial avait perdu toute cohérence et que les options définitives, en matière d'emploi, de protection sociale et de politique européenne, n'apportaient aucune réponse satisfaisante aux défis imposés à notre économie et à notre système de protection sociale.

Il a donc proposé à la commission d'émettre un avis défavorable sur le projet de loi.

Approuvant les conclusions du rapporteur pour avis, **M. Pierre Louvot** a lui aussi constaté la dérive d'un projet dont les grandes lignes traduisaient à l'origine une approche rigoureuse mais qui ressemble désormais à une définition "acrobatique" d'objectifs contradictoires.

Estimant qu'il y avait lieu d'exprimer des réserves sur le contenu de l'Europe sociale, **M. Franck Sérusclat** a en revanche approuvé les modifications apportées par l'Assemblée nationale et il a souligné la nécessité de rechercher, au travers du Plan, un équilibre entre la liberté des entreprises et la sécurité de l'emploi, même si la préservation des acquis sociaux ne peut être considérée comme un objectif intangible.

M. Jean Chérioux a insisté sur la contradiction entre le diagnostic de l'économie française tel que l'effectue le projet et les conséquences qu'il en tire. Il a déploré le peu de place fait à la politique familiale et à la participation des salariés, domaines dans lesquels la France doit entraîner ses partenaires européens.

Mme Hélène Missoffe a regretté que le projet ne distingue pas clairement ce qui relève de la politique

nationale d'une part et des engagements européens d'autre part. Elle a désapprouvé les modifications apportées par l'Assemblée nationale mais a manifesté son accord avec l'institution d'une cotisation sociale généralisée dont l'assiette serait plus large que les seuls revenus professionnels.

Evoquant la charte sociale européenne et le code européen de sécurité sociale mis en place dans le cadre du Conseil de l'Europe, **M. André Bohl** a rappelé l'avance de la France dans le domaine de la protection sociale et a écarté toute solution qui consisterait à imposer aux différents pays un nouvel étage de réglementation.

Mme Marie-Claude Beaudeau a estimé que le projet constituait un recul de la protection sociale et que loin d'atténuer les difficultés de la vie quotidienne des Français, il n'allait que les accentuer.

M. Lucien Lanier a déploré la réapparition dans le projet des thèmes qui avaient inspiré la période 1981-1982. Il s'est interrogé sur la possibilité de parvenir à une réelle modération des salaires et s'est élevé contre l'absence totale de grand projet en matière de formation initiale et continue.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- . les problèmes fondamentaux de la formation initiale et continue sont abordés de façon tout à fait insuffisante dans le projet,

- . la référence à la préservation des acquis sociaux, introduite par l'Assemblée nationale, paralyse toute évolution et empêche d'apporter des solutions satisfaisantes aux problèmes de l'emploi et du financement de la protection sociale,

- . la période 1981-1983 a clairement montré que la priorité accordée à la distribution du pouvoir d'achat entravait la création d'emplois.

. le projet de plan comporte un certain nombre de références positives, comme la diminution du coût du travail, mais leur portée a été systématiquement réduite par les amendements apportés à l'Assemblée nationale.

A la suite de ce débat, la commission a décidé d'émettre un avis défavorable sur le projet de loi.

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

Mercredi 17 mai 1989 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a tout d'abord demandé le renvoi pour avis du projet de loi n° 281 (1988-1989) à complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988, relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, et désigné M. Roland du Luart, rapporteur pour avis de ce texte.

En réponse à une question de M. Geoffroy de Montalembert, M. Christian Poncelet, président, a indiqué que M. Henri Nallet, ministre de l'agriculture et de la forêt, serait auditionné par la commission.

Sur le rapport de M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, la commission a ensuite procédé à l'examen du projet de loi n° 279 (1988-1989) considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, après déclaration d'urgence, approuvant le X^e Plan (1989-1992).

M. Jacques Oudin a, dans un premier temps, présenté les caractéristiques générales et les grands objectifs du projet de plan.

Le plan repose sur des intentions stratégiques sélectives, mais sans repère chiffré, ce qui suscite une certaine perplexité ; les conditions de l'élaboration du plan n'ont pas été satisfaisantes. La loi de 1982 n'a pas été

respectée et la concertation se poursuit alors que le texte est en discussion devant le Parlement. L'absence de toute quantification est regrettable, alors que le chiffrage sur certains noyaux durs tels que les finances publiques aurait pu avoir valeur de symbole.

Le premier objectif fixé par le plan, l'emploi, n'est pas dénué d'incertitudes. La diminution du chômage est-elle possible alors que toutes les prévisions confirment qu'avec un taux de croissance de 3 % le chômage ne fait que se stabiliser entre 9,4 % et 12 % de la population active ?

Par ailleurs, les moyens d'agir sur le chômage sont mal appréhendés, et l'idée d'un nouveau partage social ne paraît pas suffisante alors même que le rôle de l'entreprise, les axes et actions qui sont nécessaires à son développement (intéressement, diminution des charges, restructuration...) sont totalement occultés par le plan.

Un objectif complémentaire est celui de l'économie mixte ; il paraît à la fois inutile, car toutes les économies sont mixtes, et dangereux car, par la référence à une politique de "ni nationalisation, ni privatisation", il suppose un clivage rigide entre les deux sphères de l'économie, ce qui est absurde dans une société en mouvement. Cet objectif est également incohérent, car il ne sera pas possible de développer ou entretenir un large secteur public alors même que l'Etat actionnaire est impécunieux et le sera plus encore avec les difficultés budgétaires prévisibles.

M. Jacques Oudin, dans un second temps, a détaillé les dispositions du plan relatives aux finances publiques : budget, fiscalité, collectivités locales et dépenses sociales.

S'agissant du budget, le rapporteur pour avis a relevé la faiblesse des engagements budgétaires avec deux engagements en valeur (contrats de plan et éducation nationale), deux engagements en taux (aide publique au développement et recherche-développement), quatre engagements non chiffrés, notamment la réduction du déficit budgétaire et la maîtrise des dépenses publiques.

Beaucoup de ces objectifs ont été formulés avant le plan ou engagé d'autres acteurs que l'Etat (collectivités locales, organismes sociaux). L'impulsion du plan est par conséquent faible, d'autant qu'il est vraisemblable que certains objectifs ne seront pas tenus.

Ces engagements sont également incohérents. La maîtrise globale de la dépense publique n'a pas été assurée en 1989, malgré la position de sagesse du Sénat, proposant une réduction des crédits de 30 milliards de francs, ce qui aurait permis de tenir la dépense de l'Etat dans l'enveloppe de la croissance du PIB.

Les relations financières de l'Etat dans le cadre de l'aménagement du territoire ne sont pas satisfaisantes. Les enveloppes dégagées dans le cadre des contrats de plan ne respectent pas les priorités initiales des régions ; par ailleurs l'absence de toute référence au développement du réseau autoroutier, équipement structurant majeur, est grave. Des mises en service supplémentaires sont possibles dès lors que l'Etat accepte la réinjection des surplus financiers en direction de nouveaux réseaux.

S'agissant de la fiscalité, le Xè plan confirme tout d'abord l'abandon de l'engagement du président de la République, relatif à la baisse des prélèvements obligatoires. Ensuite, l'ordre de priorité indiqué par le plan -fiscalité de l'épargne, T.V.A.- est contestable. Nulle part, il n'est fait référence à l'impôt sur les sociétés alors que toutes les études montrent l'impact de la baisse de cet impôt sur l'activité et l'emploi. Les aménagements de la fiscalité de l'épargne et de la T.V.A. sont également imposés par l'immersion de la France dans l'Europe, mais leur coût ne doit pas être oublié, ce qui pourrait retarder leur application, faute de l'affirmation d'une claire volonté politique dans ce domaine.

Il existe aussi un non dit particulièrement inquiétant, sur la fiscalité pesant sur les ménages, qui sera alourdie, en raison de l'instauration inéluctable -faute d'une

maîtrise réelle des dépenses sociales- d'un prélèvement généralisé sur les revenus.

S'agissant des collectivités locales, le plan prône une réforme des finances locales et la clarification des compétences avec l'Etat, mais au-delà de cette déclaration d'intention, certains projets qui peuvent être déduits du plan (impôt local sur le revenu) ou les récents transferts de charges de l'Etat sur les collectivités locales suscitent quelques craintes.

S'agissant des prélèvements et dépenses sociales auxquels le plan consacre une partie étoffée, le rapporteur pour avis a souligné que le cap demeurerait incertain. La maîtrise des dépenses reste affirmée, mais l'essentiel repose sur l'appel prévisible à de nouvelles ressources. L'absence d'échéance précise laisse planer une incertitude majeure, alors même qu'il n'apparaît pas sain de chercher un financement complémentaire sans s'attacher en priorité à mettre fin à la dérive des dépenses.

En outre, l'absence d'une politique familiale ambitieuse est particulièrement regrettable.

M. Jaques Oudin a conclu en formulant trois critiques majeures. Le Xè plan repose, en effet, sur :

- une démarche incertaine, axée sur une stratégie sans repère,
- des priorités contestables (économie mixte) ou oubliées, telles que l'entreprise, les infrastructures, la famille...
- des bouclages impossibles, tels que le déficit inéluctable face à l'harmonisation fiscale, les besoins financiers du secteur public dans une concurrence internationale renforcée et enfin les dépenses sociales.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a conclu en proposant à la commission de rejeter le projet de plan.

A la suite de cette intervention, **M. André-Georges Voisin** s'est interrogé sur l'utilité de la référence à la société d'économie mixte, et a estimé qu'il fallait éviter de

cautionner l'idée d'un recul relatif de l'aide publique au développement (en proportion du P.I.B.) même si en valeur absolue, le volume continuait d'augmenter.

M. Emmanuel Hamel a regretté l'absence de prise en compte des enjeux militaires et des questions de défense.

M. Maurice Couve de Murville a émis de nombreuses réserves sur l'opportunité d'un plan en estimant que la consultation du Conseil économique et social est un peu vaine, que "l'échéance 1992" est exagérément mise en relief, alors même que les échanges commerciaux sont d'ores et déjà totalement libres, et que l'immersion des collectivités locales dans l'Europe est une duperie, dans la mesure où elles en font en réalité partie depuis le traité de Rome ; il a enfin douté que le Gouvernement -comme le Parlement- porte le moindre regard sur le plan lors de la préparation du prochain budget.

M. René Régnault a manifesté sa préférence pour des orientations stratégiques claires plutôt qu'à des objectifs chiffrés jamais atteints. Il a estimé que la présentation du rapporteur pour avis était biaisée en raison d'erreurs (en faisant dire aux mots ce qu'ils ne disent pas, telle l'idée d'un "impôt local sur le revenu" qui ne figure pas expressément dans le plan) ou d'omissions. Il a souligné son adhésion à de nombreux objectifs du plan, tels que le partage de la croissance, la référence à l'économie mixte, le soutien à la recherche-développement ; il a également regretté que la commission, dans une démarche peu constructive, ne cherche pas à apporter des améliorations à la rédaction du plan.

M. Stéphane Bonduel a souligné l'intérêt d'un plan défini comme une stratégie, sans balisage financier précis, les lois de finances de l'année étant là pour apporter les moyens budgétaires adaptés aux objectifs. Il a observé que le programme de développement autoroutier était aujourd'hui important ; il a regretté certains points d'ombre du plan, notamment en ce qui concerne les zones

rurales fragiles non honorées dans le cadre des contrats de plan et non éligibles à la réglementation communautaire.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est étonné des omissions du plan, en estimant que le plan ne doit pas être seulement un cadrage d'objectifs, mais doit se fixer les moyens d'y parvenir, que la fiscalité française est en contrepied total avec la moyenne de la fiscalité européenne, que la référence à l'entreprise était inexistante, qu'il manquait une réflexion véritable sur l'avenir de l'éducation nationale "monstre anachronique voué à l'extinction si des mesures radicales de déconcentration ne sont pas prises", et enfin, que la référence mythique à l'économie mixte et figée ne résisterait pas aux réalités économiques qui imposeraient de conforter le capital des sociétés françaises.

M. Jacques Descours Desacres a estimé que le plan était démobilisateur, notamment vis-à-vis des énergies locales individuelles.

M. René Ballayer a rappelé que la taxation sur l'épargne était une surtaxation dans la mesure où l'épargne avait été au préalable imposée comme revenu.

M. Christian Poncelet, président, a interrogé M. Jacques Oudin sur le respect de la procédure prévue par la loi de 1982. Il a estimé que le plan n'osait pas avouer clairement les difficultés à venir et les changements qui attendent les Français qu'il s'agisse du tassement des retraites, en raison d'une révision des années de référence et du mode d'indexation, ou du prélèvement sur les revenus.

Il a considéré que le président de la République, en indiquant que "l'Europe sera sociale ou ne sera pas", connaissait le véritable coût et les difficultés auxquels la France aura à faire face dans le domaine social ; il a indiqué qu'il ne serait pas surpris que dans ces conditions, le président de la République arrête lui-même la construction européenne, en dépit des discours et engagements répétés.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a indiqué :

- à M. André-Georges Voisin, qu'il partageait ses critiques sur l'économie mixte, et que, concernant l'aide publique de développement, il ne faisait que reprendre l'analyse que celui-ci avait formulée lors de son dernier rapport budgétaire, en indiquant que par simple effet arithmétique dû à la croissance, l'objectif de 0,7 % du P.I.B. serait difficile à tenir ;

- à M. Emmanuel Hamel, que M. Lionel Stoléru avait précisé que les questions de défense étaient traditionnellement absentes des plans, mais que le sort de la loi de programmation militaire faisait partie des non dits, qui entretenaient une illusion ;

- à M. Maurice Couve de Murville, qu'il ne lui semblait pas inintéressant de disposer d'une réflexion à moyen terme, que le passage devant le Conseil économique et social avait entraîné la suppression de toute référence à la baisse de l'impôt sur les sociétés et que la prise en compte du plan dans la présentation du prochain budget sera "l'heure de vérité" qui donnera -ou supprimera- une crédibilité à l'exercice de planification ;

- à M. René Régnault, que les orientations stratégiques sont toujours meilleures lorsqu'on définit et chiffre les moyens pour y parvenir, que la notion de partage de la croissance en "trois tiers" ne figure pas expressément dans le plan, et qu'à cet égard, le plan se contente trop souvent d'observations générales ;

- à M. Stéphane Bonduel, que si un chiffrage exhaustif ne paraît pas souhaitable, en revanche, il paraît utile que les grands bouclages des finances publiques soient précisés et que des références utiles à l'aménagement des zones rurales fragiles ont été adjointes par amendements à l'Assemblée nationale ;

- à M. Maurice Blin, rapporteur général, qu'il partageait entièrement ses observations sur le caractère

laconique du plan et sur le constat de carence qui en résulte ;

- à M. Jacques Descours Desacres et M. René Ballayer, qu'il confirmait le caractère démobilisateur et décourageant du Xè plan.

A M. Christian Poncelet, président, **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a indiqué que la procédure prévue par la loi de 1982 n'avait pas été suivie et que de nombreuses difficultés étaient en effet occultées.

A la suite de ce large débat, la commission a décidé à la majorité de donner un **avis défavorable** à l'adoption du **projet de loi n° 279 (1988-1989) approuvant le Xè plan (1989-1992)**.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget** sur le **projet de loi n° 254 (1988-1989) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations** et sur le **projet de loi n° 263 (1988-1989) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la sécurité et à la transparence du marché financier**.

Abordant le projet de loi modifiant la loi du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations, **M. Pierre Bérégovoy** en a résumé les deux objectifs : rendre la liberté aux actionnaires des sociétés privatisées et assurer la protection des intérêts nationaux.

Après avoir rappelé les critiques qu'il a formulées à l'égard des conditions dans lesquelles ont été constitués les groupements d'actionnaires stables et les dispositions des cahiers des charges qui prévoient que les titres acquis de gré à gré sont incessibles pendant deux ans et ne peuvent être vendus dans les trois années suivantes qu'avec l'accord du conseil d'administration de ces sociétés, **M. Pierre Bérégovoy** a indiqué que le projet de

loi déliait ces actionnaires de ces engagements et leur rendait la liberté de vendre, s'ils le désiraient, les actions qu'ils détenaient.

Il a estimé sur ce point qu'il était bien du domaine de la loi de modifier des contrats futurs ou passés. Ces contrats ont été de surcroît imposés par le pouvoir exécutif et n'étaient pas prévus dans la loi de privatisation.

Il est apparu également fondamental au ministre d'Etat que les sociétés nationales recouvrent la liberté de leurs mouvements.

M. Pierre Bérégovoy a fait part de son intention de s'entretenir avec chacun des présidents des sociétés privatisées : si ces derniers souhaitent la présence des sociétés nationales dans le capital de leur société, ils doivent leur reconnaître une capacité d'expression dans les instances dirigeantes et une possibilité de défendre leurs intérêts légitimes.

Dans le cas contraire, le ministre d'Etat en tirerait les conséquences, soit en autorisant les sociétés nationales à revendre les titres des sociétés privatisées, soit en acceptant qu'une seule entreprise publique regroupe la totalité des actions détenues par le secteur public dans la société privatisée concernée, pour devenir un actionnaire de référence et avoir la capacité à se faire entendre.

S'agissant de la protection des intérêts nationaux, **M. Pierre Bérégovoy** a rappelé que le législateur, conformément aux considérants de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi d'habilitation du 2 juillet 1986, avait prévu la possibilité d'instaurer une action spécifique permettant que le processus de privatisation ne puisse avoir de conséquence négative du point de vue des intérêts nationaux. Le ministre d'Etat a souligné que le précédent gouvernement n'avait mis en oeuvre cette procédure que dans deux cas seulement, ceux de l'agence Havas et de la société Matra.

Aussi le projet de loi propose-t-il, au moment où il rend leur liberté aux actionnaires, d'instituer un mécanisme de

protection valable pour l'ensemble des sociétés privatisées.

Selon le ministre d'Etat, ce dispositif est simple : il consiste à prévoir que toute acquisition qui amènerait un actionnaire à dépasser 10 % du capital d'une société privatisée doit être communiquée préalablement au ministre chargé de l'économie qui a la possibilité de s'y opposer s'il s'avérait que cette acquisition était préjudiciable à nos intérêts.

Il est souple dans la mesure où il est prévu qu'une absence de réponse dans un délai de 10 jours vaut accord.

Il est temporaire puisqu'il ne s'appliquerait que jusqu'au 31 décembre 1992, à la veille du grand marché. A cette date, en effet, les restructurations de notre système économique auront produit leur effet et les entreprises privatisées pourront affronter la compétition internationale grâce à une meilleure cohésion de leur actionnariat.

M. André Fosset, rapporteur, a estimé que le projet de loi s'écartait du statu quo approuvé par le suffrage universel en tant qu'il revenait sur certaines dispositions des privatisations ; il a estimé en outre que le texte s'attaquait aux conventions conclues entre les actionnaires de sociétés devenues privées, mettant ces sociétés dans une situation différente des autres sociétés privées contrairement au principe d'égalité devant la loi.

S'agissant de la possibilité de regrouper les participations publiques dans une seule main, **M. André Fosset** a considéré qu'elle donnait à l'Etat la possibilité d'influer sur la vie des sociétés privées que sont les sociétés privatisées. Il s'est en outre interrogé sur la compatibilité d'un pareil regroupement portant sur des participations importantes avec les règles de division des risques qui s'imposent par exemple aux compagnies d'assurances.

Abordant les dispositions du projet de loi relatives à la protection des intérêts nationaux, **M. André Fosset**,

rapporteur, a souligné qu'elles s'appliquaient à des entreprises qui n'apparaissaient pas plus vulnérables que d'autres sociétés privées précisément grâce au renforcement depuis la privatisation des groupes d'actionnaires stables. Ce renforcement lui a semblé en outre une preuve de "l'affectio societatis" existant entre ces actionnaires. Le rapporteur s'est par ailleurs interrogé sur l'application du dispositif proposé à des sociétés non cotées, filiales d'autres sociétés, et du risque qu'il comportait d'ingérence dans la gestion interne des sociétés mères, ainsi que sur sa mise en oeuvre concrète à l'égard de sociétés qui avaient subi de profondes modifications de leur structure juridique depuis la privatisation.

M. Jacques Oudin a rappelé que le Parlement avait approuvé la loi de privatisation et que le projet de loi, par les nationalisations rampantes qu'il permettait, était contraire aux engagements du Président de la République.

M. Jean Clouet a déclaré partager les préoccupations du rapporteur.

M. Raymond Bourguin a pris acte de la volonté du Gouvernement de reconstituer, d'ici à 1992, un capitalisme français vivace et puissant, capable d'affronter nos principaux concurrents européens, notamment allemands.

M. Roger Chinaud a souligné qu'il n'existait que deux catégories de sociétés : les sociétés privées et les sociétés publiques et que le projet de loi revenait sur des dispositions contractuelles qui sont la loi des parties. Il a estimé en outre que le processus de privatisation, comme toute création d'une société privée, impliquait la constitution initiale d'un tour de table d'actionnaires.

M. Christian Poncelet, président, a souligné les contraintes de financement que connaissait le secteur public et a cité, à titre d'exemple, l'apport de fonds propres demandé à la Caisse des dépôts et consignations en faveur du Crédit Lyonnais.

Répondant aux intervenants, M. Pierre Bérégofoy a souligné notamment :

- que le processus de privatisation avait été peu libéral puisque caractérisé par le choix fait par le Gouvernement des présidents des sociétés privatisées et des membres des groupes d'actionnaires stables et la composition des conseils d'administration à l'initiative des présidents ainsi nommés ;

- que les exemples de la Société Générale et de la C.G.E. montraient que les présidents des sociétés privatisées savaient reconnaître aux sociétés nationales la possibilité de s'exprimer ; s'agissant de la Société Générale, le ministre d'Etat s'est estimé satisfait de la nouvelle composition de son actionnariat et de son conseil d'administration, tout en regrettant d'avoir dû intervenir dans cette restructuration en raison de la contestation dont a fait l'objet le jeu du marché ;

- que le Parlement avait accepté le principe des privatisations mais ne s'était prononcé ni sur le principe des groupes d'actionnaires stables, ni sur l'existence de cahiers des charges ;

- que les privatisations avaient été une "erreur historique" car les réalités nationales reposaient, depuis la Libération, sur l'adossement à l'Etat d'une fraction de notre industrie et que d'autres systèmes aboutissant à des résultats peu différents existaient au Japon ou en République fédérale d'Allemagne. Mais le ministre d'Etat a réaffirmé qu'il n'y aurait pas de "nationalisation rampante" ;

- que la loi de privatisation, en instaurant la possibilité d'une action spécifique pendant cinq ans avait créé de fait, pendant cette période, une catégorie particulière de sociétés que sont les sociétés privatisées.

Répondant plus particulièrement à M. Christian Poncelet, président, le ministre d'Etat a indiqué qu'il n'était pas dans son intention de porter au-delà de 25 % la part des certificats d'investissement dans le capital des

sociétés publiques. Face à la règle "ni privatisation, ni nationalisation", il fallait faire appel à l'imagination. Le Gouvernement aviserait cas par cas pour que les entreprises publiques puissent affronter la concurrence internationale. Outre les dotations en capital, le Gouvernement pourrait avoir recours aux entreprises publiques qui ont des fonds disponibles : ainsi en est-il de la demande qui est faite à la Caisse des dépôts d'apporter 1,5 milliard de francs sur ses fonds propres au Crédit Lyonnais, projet qui sera soumis à la commission de surveillance de cet organisme.

En conclusion, et répondant à M. Raymond Bourguine, **M. Pierre Bérégo**voy a estimé que la question centrale était la capacité des entreprises privées, publiques ou mixtes d'affronter dans les meilleures conditions possibles la compétition internationale. Il a souligné à ce propos la sous-capitalisation des groupes français et la nécessité de diriger l'épargne vers la bourse pour permettre aux entreprises de trouver les financements dont elles ont besoin.

Le ministre d'Etat a par ailleurs appelé à la constitution d'entités européennes capables de relever, par exemple dans le domaine de l'électronique grand public, les défis lancés par les pays du Pacifique.

Abordant le projet de loi relatif à la sécurité et à la transparence du marché financier, **M. Pierre Bérégo**voy a rappelé tout d'abord les nombreuses modifications dont avait été l'objet l'ordonnance de 1967 instituant une commission des opérations de bourse. Il a ensuite indiqué que la réflexion sur l'actuel projet de loi remontait à juillet 1988, date à laquelle le ministre avait chargé M. Yves Le Portz d'une mission de réflexion.

Puis le ministre d'Etat a ainsi caractérisé le texte du Gouvernement : une plus grande indépendance de la commission des opérations de bourse du fait de sa composition et de la suppression du commissaire du gouvernement que le ministre a accepté sous forme d'un amendement à l'Assemblée nationale, un pouvoir

d'enquête élargi, un pouvoir d'ester en justice et un pouvoir de sanction directe. Ce pouvoir de sanction directe, particulièrement nécessaire selon le ministre pour les affaires courantes, peut se rattacher aux prérogatives existant déjà en matière douanière et fiscale, ainsi que dans le secteur de la concurrence ou de l'audiovisuel.

Il a semblé au ministre d'Etat qu'un tel pouvoir était encadré par des dispositions protectrices car limité à la protection de l'épargne, garantissant les droit de la défense et susceptible d'appel.

S'agissant des dispositions relatives aux offres publiques d'achat (O.P.A.), le ministre d'Etat a rappelé les principales mesures que devrait comporter le projet de règlement général du Conseil des bourses de valeurs et celles de ces dispositions qui figureront dans le projet de loi ; ce dernier donne une base légale notamment en matière de déclenchement obligatoire des O.P.A. au règlement général. Il a semblé au ministre que la matière particulièrement évolutive justifiait son inscription dans le règlement général, plus facilement adaptable que la loi.

M. Raymond Bourgine, rapporteur pour avis, a souligné les progrès qu'apporte le projet de loi notamment en matière d'enquête préliminaire de la C.O.B. Il ne lui a pas semblé en revanche que la suppression du commissaire du gouvernement soit parfaitement opportune au regard notamment des dispositions de l'article 3 du projet de loi relatif aux modalités d'assistance entre la C.O.B. et ses homologues étrangers qui implique une information du Gouvernement.

M. Raymond Bourgine s'est inquiété des pouvoirs de sanction directe accordés à la C.O.B. à la fois d'un point de vue juridique et d'un point de vue pratique au regard d'un quasi-doublement des personnels qu'imposera la transformation de la C.O.B. en tribunal, alors même que cet organisme ne dispose que de ressources financières aléatoires. Il a également contesté le principe de sanction pécuniaire visant les personnes morales pouvant atteindre 10 millions de francs ou le décuple des profits

illicites. Ces sanctions visent en effet les actionnaires minoritaires et l'ensemble des ayant-droits de l'entreprise (personnels, créanciers...). Seule la confiscation de ces profits illicites paraît acceptable.

S'agissant des règles s'appliquant aux O.P.A., **M. Raymond Bourguine, rapporteur pour avis**, a estimé qu'il n'était pas de la responsabilité d'une assemblée composée de personnes intéressées (sociétés de bourse et banques actionnaires), mais de celle de la loi, de fixer le régime de la propriété. La quotité retenue de deux tiers pour les O.P.A. obligatoires déclenchées à partir du seuil d'un tiers ne lui est pas apparue comme suffisamment protectrice des actionnaires minoritaires en raison de la décote qu'entraîne pour ces derniers une telle situation. Il a estimé en conséquence que les O.P.A. devaient porter sur la totalité des actions à l'instar des cessions de bloc de contrôle qui impliquent un maintien de cours portant potentiellement sur la totalité du capital.

S'agissant de l'action de concert, le rapporteur pour avis s'est interrogé sur la présomption d'accord existant entre la société et ses dirigeants et a souhaité que l'Etat français, en tant qu'il intervient sur le marché par le truchement des entreprises publiques, soit un sujet de droit comme un autre.

M. Paul Loridant a souhaité une amélioration du traitement des petits actionnaires notamment quant à leur capacité de présenter des résolutions en assemblée générale et à la désignation de leurs représentants dans les conseils d'administration.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur les décisions de la C.O.B. en matière de sanction pécuniaire dont l'appel n'est pas suspensif.

En réponse aux intervenants, **M. Pierre Bérégovoy** a souligné à nouveau les garanties que présentait la C.O.B. dans sa nouvelle composition et a indiqué qu'elle sanctionnerait des infractions dont certains éléments sont retenus pour les délits pénaux mais dont certains

éléments sont également absents, qu'il y avait donc une différence de qualification entre ces sanctions et la répression pénale.

Le ministre d'Etat a souhaité qu'un excès de juridisme ne soit pas un frein qui finisse par interdire la répression des infractions.

Répondant à M. Christian Poncelet, président, le ministre d'Etat a considéré que l'appel non suspensif à l'égard des décisions de la C.O.B. posait un vrai problème, celui d'un préjudice difficilement réparable.

S'agissant des O.P.A., M. Pierre Bérégofoy a indiqué que le projet de loi n'entendait ni les encourager, ni les interdire, mais qu'il se proposait d'introduire davantage de transparence dans les interventions de l'attaquant et des moyens supplémentaires de se défendre en faveur de la cible.

Il a indiqué que la préférence entre les quotités de 66 % et 100 % variait selon que les chefs d'entreprise se sentaient vulnérables ou au contraire désireux de pratiquer une croissance externe à l'étranger. Dans cette dernière hypothèse, il est à craindre qu'un dispositif exigeant l'acquisition de la totalité du capital puisse entraîner chez nos voisins des mesures restrictives.

Répondant à M. Paul Loridant, M. Pierre Bérégofoy s'est montré partisan d'un dispositif simple et pratique visant à mieux organiser la représentation des petits actionnaires sans dissimuler toutefois les difficultés d'atteindre un tel dispositif.

Enfin, le ministre d'Etat ne s'est pas déclaré favorable à une modification des ressources actuelles de la C.O.B.

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

Mardi 16 mai - - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a poursuivi l'**examen des amendements** sur le projet de loi portant réforme des dispositions générales du code pénal, tel qu'il résulte de la **lettre n° 213 (1988-1989)** du 15 février 1989 de M. le Premier Ministre modifiant la présentation du **projet de loi n° 300 (1985-1986), portant réforme du code pénal.**

Après un débat au cours duquel sont notamment intervenus **M. Marcel Rudloff, rapporteur, M. Jacques Larché, président, MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Guy Allouche, Hubert Haenel, Félix Ciccolini, Jacques Thyraud, Christian Bonnet, Germain Authié et Raymond Bouvier**, la commission a, d'abord, émis un avis défavorable sur les amendements n° 220 à l'article 131-41 et n° 221 à l'article 131-43 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

Elle a ensuite, sur proposition de son rapporteur, inséré deux articles additionnels avant l'article 131-43. Le premier a pour objet d'empêcher la mise en jeu de la responsabilité pénale des personnes physiques en cas de poursuites contre les personnes morales lorsque les personnes physiques sont des dirigeants ou des employés des personnes morales ; le second prévoit que les peines de dissolution ou de placement sous surveillance judiciaire ne sont applicables aux personnes morales que dans les cas de récidive légale.

Elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 222 à l'article 131-44 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste. Puis, sur proposition de M. Marcel Rudloff, rapporteur, elle a adopté un amendement rédactionnel à l'article 131-45 qui a trait à l'interdiction faite aux personnes morales de faire appel public à l'épargne.

Elle a émis un avis favorable sur les amendements n° 106 à l'article 132-2, n° 107 à l'article 132-3, n° 108 à l'article 132-4, n° 109 à l'article 132-5, n° 110 à l'article 132-6, n° 111 à l'article 132-7 présentés par le Gouvernement et qui tendent à une meilleure rédaction des dispositions relatives au régime des infractions en concours.

Sur proposition de M. Marcel Rudloff, rapporteur, la commission a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 145 à l'article 132-6, 146 et 147 à l'article 132-8, au sous-amendement n° 149 à l'amendement n° 54 de la commission, présentés par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste.

Elle a émis un avis défavorable sur les amendements n° 223 tendant à instituer un paragraphe II avant l'article 132-12, n° 224 à ce même article et n° 225 à l'article 132-13, n° 226 à l'article 132-14, n° 227 à l'article 132-15, n° 228 et n° 229 à l'article 132-21, n° 230 et n° 231 à l'article 132-22 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

La commission a, en revanche, émis un avis favorable sur le sous-amendement n° 148 à l'amendement n° 54 de la commission présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste, qui tend à une amélioration d'ordre rédactionnel à l'article 132-12. Puis, elle a émis un avis défavorable sur le sous-amendement n° 151 rectifié à l'amendement n° 55 de la commission présenté par les mêmes auteurs. Elle a encore émis un avis favorable sur le sous-amendement n° 152 à l'amendement n° 55 de la commission, sur les amendements n° 150 à l'article 132-13 et n° 153 à l'article 132-14 présentés par les mêmes auteurs qui tendent à apporter au texte des améliorations de forme.

Elle a ensuite émis un avis défavorable sur le sous-amendement n° 154 à l'amendement n° 56 de la commission présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste. Après avoir émis un avis favorable sur l'amendement n° 155 à l'article 132-15 présenté par les mêmes auteurs tendant à une amélioration formelle du texte, elle a émis, après l'intervention de M. Félix Ciccolini et de M. Michel Dreyfus-Schmidt, un avis défavorable sur les amendements n° 158 à l'article 132-17 -à la suite d'un vote constatant le partage des voix- et n° 156 à l'article 132-18 présentés par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste, qui tendent respectivement à supprimer les peines plancher en matière criminelle et à préciser que tout jugement de condamnation rendu en matière de délit et de contravention de cinquième classe doit être motivé.

Après avoir émis un avis favorable sur l'amendement n° 160 à l'article 132-20 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste tendant à supprimer les mots "de plein droit" dans le texte de l'article relatif aux incapacités et déchéances, la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 161 à l'article 132-21 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste.

A l'article 132-22, la commission a adopté un amendement présenté par son rapporteur tendant à préciser que lorsqu'elle prononce la peine et fixe son régime, la juridiction tient compte, le cas échéant, du chiffre d'affaires de la personne faisant l'objet de poursuites.

Elle a encore émis un avis défavorable sur l'amendement n° 162 à l'article 132-24 présenté par M. Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste avant d'émettre un avis favorable sur l'amendement n° 284, à l'article 132-32, présenté par le Gouvernement tendant à améliorer la rédaction du dispositif relatif au sursis simple.

La commission a ensuite émis un avis défavorable aux amendements n°s 232, 233, 234 à l'article 132-28, n° 235 à l'article 132-30, n° 236 à l'article 132-31, n° 237 à l'article 132-33, n° 238, n° 239 et n° 240 à l'article 132-34

présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

Après avoir pris acte du retrait de l'amendement n° 163 à l'article 132-35 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste, la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 241 rectifié présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

Après le retrait de l'amendement n° 164 à l'article 132-36 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, la commission a émis un avis défavorable sur les amendements n° 242 à l'article 132-39, n° 243 à l'article 132-40, n° 244 à l'article 132-41 présentés par les mêmes auteurs. Elle a ensuite décidé d'interroger le Gouvernement sur les amendements n°s 245 et 246 à l'article 132-41 présentés par les mêmes auteurs qui tendent à insérer dans le code pénal des dispositions de procédure relatives au régime de la mise à l'épreuve.

La commission a encore émis un avis défavorable sur les amendements n°s 247 et 248 à l'article 132-43 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, avant de décider qu'elle interrogerait le Gouvernement sur l'amendement n° 249 à l'article 132-45 présenté par les mêmes auteurs qui tend à préciser les compétences du juge de l'application des peines.

La commission a ensuite émis un avis défavorable sur l'amendement n° 150 à l'article 132-46 présenté par les mêmes auteurs.

La commission a émis un avis favorable sur l'amendement n° 165 à l'article 132-48 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste qui tend à apporter au texte une amélioration de forme.

Après avoir pris acte du retrait de l'amendement n° 166 à l'article 132-48 présenté par les mêmes auteurs, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat, après explication du Gouvernement, sur les amendements n° 167 à l'article 132-50, n° 168 et n° 169 à l'article additionnel après l'article 132-50, n° 170 à l'article 132-51 présentés par M. Michel

Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste tendant à une nouvelle rédaction des dispositions relatives au sursis avec mise à l'épreuve.

Après avoir pris acte du retrait de l'amendement n° 171 à l'article 132-52 présenté par les mêmes auteurs, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur leur amendement n° 172 à l'article 132-54 qui tend à une pure coordination.

La commission a ensuite, après l'intervention de **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, et de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, émis un avis défavorable sur l'amendement n° 112 rectifié à l'article 132-56 présenté par le Gouvernement ainsi que sur les amendements n° 251 à l'article 132-57, n° 252 rectifié à l'article 132-64 et n° 253 à l'article 132-65 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

Après avoir émis un avis favorable sur l'amendement n° 173 à l'article 132-65 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste tendant à apporter au texte une amélioration de forme, la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 254 à l'article 132-65 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, sur les amendements n° 174 et n° 175 à l'article 132-67 présentés par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste, ainsi que sur l'amendement n° 255, au même article, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

Après avoir décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 176 à l'article 132-68 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste tendant à supprimer la disposition prévoyant qu'un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application de la sous-section IV, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n° 256 à l'article 132-69 et n° 257 à l'article 132-70 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

Après avoir émis un avis favorable sur l'amendement n° 113 à l'article 132-71 présenté par le Gouvernement tendant

à assimiler la notion de "clefs indûment obtenues" à celle des fausses clefs, la commission a émis un avis défavorable sur les amendements n° 258 et n° 259 à l'article 133-9 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

Elle a émis le même avis sur l'amendement n° 260 créant un article additionnel après l'article 133-9 présenté par les mêmes auteurs. Elle a, en revanche, émis un avis favorable sur l'amendement n° 177 à l'article 132-12 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste tendant à apporter au texte une amélioration de forme ainsi que sur l'amendement n° 114 à l'article 133-13 présenté par le Gouvernement qui tend à une harmonisation avec l'amendement n° 90 de la commission. La commission a encore émis un avis défavorable sur l'amendement n° 261 à l'article 133-14 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, sur l'amendement n° 115 à l'article 133-16 présenté par le Gouvernement, sur l'amendement n° 262 à ce même article présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, enfin, à l'article additionnel après l'article 133-16 sur le sous-amendement n° 116 à l'amendement n° 94 de la commission présenté par le Gouvernement.

Toujours à l'article additionnel après l'article 133-16, la commission a enfin émis un avis favorable sur le sous-amendement n° 157 à l'amendement n° 96 de la commission présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste qui tend à prévoir qu'en cas de décès du condamné les seuls jours-amendes dus sont ceux qui ont couru avant ce décès.

Mercredi 17 mai 1989. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à la nomination de M. Jacques Thyraud en qualité de rapporteur pour le **projet de loi n° 302 (1988-1989)**, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à

diverses dispositions en matière de **sécurité routière** et en matière de **contraventions**.

Elle a ensuite décidé de se saisir pour avis du **projet de loi n° 281 (1988-1989)** complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988, relative à l'**adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social**, et du **projet de loi n° 299 (1988-1989)** tendant à renforcer la **sécurité des aérodrômes** et du **transport aérien** et modifiant diverses dispositions du code de l'aviation civile, et a désigné respectivement **MM. Paul Girod et Paul Masson** en qualité de **rapporteurs**.

Puis la commission a **examiné** le rapport de **M. Marcel Rudloff** sur le **projet de loi n° 251 (1988-1989)**, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, portant dispositions diverses en matière d'**urbanisme** et d'**agglomérations nouvelles**.

Après avoir rapidement rappelé le contenu des dispositions adoptées par le Sénat en première lecture, **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, a souligné que ce projet de loi ne comportait plus aucune des dispositions contenues dans le projet de loi initial, à l'exception de l'article 5 relatif aux conditions d'évolution des agglomérations nouvelles, supprimé par le Sénat en première lecture et rétabli par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

Le rapporteur a regretté le caractère disparate des dispositions restant en discussion et a relevé que l'Assemblée nationale n'avait pas été animée d'un grand souci de dialogue avec le Sénat puisqu'elle avait supprimé la plupart des articles introduits par lui et vidé d'une partie de leur substance ceux qu'elle avait accepté de retenir.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a en conséquence proposé de revenir pour l'essentiel au texte précédemment adopté par le Sénat et d'examiner dans un esprit constructif les deux articles additionnels introduits par l'Assemblée nationale.

A l'issue de cette présentation générale, la commission a procédé à l'**examen des articles**.

Sur proposition de son rapporteur, elle a rétabli l'article premier bis relatif aux documents d'urbanisme de la ville de Strasbourg, supprimé par l'Assemblée nationale, mais qui s'inscrivait pourtant dans le cadre des mesures de validation constituant l'essentiel du projet initial.

Elle a également rétabli l'article 3 bis supprimé par l'Assemblée nationale et tendant à coordonner les procédures d'enquête publique applicables en matière de réglementation des boisements et de plan d'occupation des sols.

Elle a décidé de supprimer, comme en première lecture, l'article 5 qui tend à fixer par anticipation les nouvelles conditions de coopération des communes membres des agglomérations nouvelles après l'intervention du décret d'achèvement des opérations de construction et d'aménagement, estimant qu'il était prématuré de légiférer puisque le premier décret d'achèvement ne devrait pas intervenir avant 1993.

La commission a également, après les interventions de MM. Luc Dejoie, Guy Allouche et de M. Marcel Rudloff, rapporteur, rétabli l'article 6 introduit par le Sénat en vue de réserver aux seuls élus des conseils municipaux la possibilité de représenter leurs communes au comité du syndicat d'agglomérations nouvelles, article qu'avait également supprimé l'Assemblée nationale.

A l'article 7, qui ouvre la possibilité à de nouvelles communes d'être admises dans le syndicat d'agglomération nouvelle avant la fin des opérations de construction, elle a rétabli le texte adopté en première lecture par le Sénat qui, dans un souci de parallélisme des formes, a aligné les règles de majorité applicables à l'admission sur celles qui sont prévues pour le retrait de communes membres.

A l'article 9 issu d'un amendement de M. Hubert Haenel et instituant une procédure spécifique d'expropriation des immeubles en état d'abandon manifeste, au profit des communes, la commission a adopté plusieurs amendements présentés par le rapporteur et tendant à revenir pour l'essentiel au système adopté par le Sénat en première lecture :

elle a ainsi adopté deux amendements rétablissant le délai de trois ans entre le procès-verbal provisoire et le procès-verbal définitif constatant l'état d'abandon manifeste ainsi qu'un amendement substituant à la notion d'aménagement urbain celle plus large d'aménagement. Elle a également adopté un amendement apportant une modification rédactionnelle au dispositif introduit par l'Assemblée nationale en vue de rétablir dans leurs droits les propriétaires ayant décidé de mettre fin à l'état d'abandon. Puis elle a décidé par un quatrième amendement d'en revenir à la procédure spéciale prévue par l'article 25-5 nouveau du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, introduit par le Sénat en première lecture et supprimé par l'Assemblée nationale.

Enfin, après les interventions de **M. Jacques Larché, président, MM. Raymond Bouvier, Hubert Haenel, Charles Jolibois et Luc Dejoie**, la commission a adopté un amendement tendant à préciser que cette nouvelle procédure ne pourrait être mise en oeuvre qu'à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune.

A l'article 10, issu d'un amendement de l'Assemblée nationale et tendant à la création de zones d'aménagement différé dans les zones agricoles et les zones naturelles des plans d'occupation des sols, elle a adopté un amendement du rapporteur qui, par analogie avec la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme, permettra aux départements et aux régions, soit de prendre l'initiative de proposer la création d'une telle zone d'aménagement différé, soit d'être consultés sur les projets de création.

Sous le bénéfice de ces amendements, la commission a adopté l'ensemble du projet de loi.

Elle a enfin procédé à la désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles. Elle a désigné **MM. Jacques Larché, Marcel Rudloff, Etienne Dailly, Hubert Haenel, Jean-Marie Girault, Germain Authié, Charles Lederman** comme candidats titulaires et

MM. Guy Allouche, Auguste Cazalet, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Daniel Hoeffel, Bernard Laurent, Michel Rufin, Jean-Pierre Tizon comme candidats suppléants.

Au cours d'une seconde séance tenue en fin d'après-midi, la commission a procédé, en vue de l'application de l'article 43 du Règlement, à l'examen d'une série d'amendements de coordination au projet de loi portant réforme des dispositions générales du code pénal, tel qu'il résulte de la lettre n° 213 (1988-1989) du 15 février 1989 de M. le Premier Ministre modifiant la présentation du projet de loi n° 300 (1985-1986), portant réforme du code pénal.

A l'article 131-36, après un débat auquel ont participé **M. Jacques Larché, président, M. Marcel Rudloff, rapporteur, MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Félix Ciccolini**, la commission a adopté un premier amendement tendant à harmoniser à hauteur du quintuple du maximum des peines applicables aux personnes physiques le maximum des peines applicables aux personnes morales.

La commission a ensuite examiné, à l'article 131-37, un amendement tendant, en ce qui concerne l'échelle des peines applicables aux personnes morales, à tirer la conséquence de la décision du Sénat limitant la peine de dissolution aux cas de récidive criminelle et délictuelle. A la suite d'un débat sur ce point auquel ont participé **MM. Marcel Rudloff, rapporteur, Jacques Larché, président, Michel Dreyfus-Schmidt et Félix Ciccolini**, la commission a adopté cet amendement.

Enfin, la commission a adopté aux articles 131-43 B, 132-12, 132-13, 132-14 et 132-30 cinq amendements de conséquence.

Jeudi 18 mai 1989. - Présidence de M. Jacques Larché, président, puis de M. Félix Ciccolini, vice-président. - La commission a entendu **M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer** à propos des

évolutions récentes de la situation sur le territoire de Nouvelle-Calédonie.

Après avoir rappelé les circonstances des assassinats, le 4 mai dernier, de Jean-Marie Tjibaou et de Yeiwéné Yeiwéné, le ministre a exposé qu'une instruction judiciaire était en cours afin de déterminer quels étaient les responsables et leurs objectifs. Il a précisé que la thèse du complot soutenue par M. Léopold Joredié n'était pas pour l'heure établie et que la circonstance que plusieurs réunions se soient tenues, notamment à Ouvéa, entre des membres d'un "front anti-colonialiste" dont le rôle était de préparer les élections provinciales n'était pas suffisante pour l'étayer.

M. Louis Le Pensec a ensuite décrit les mesures de sécurité qui avaient été prises pour prévenir de tels événements et souligné que le contexte dans lequel les faits s'étaient déroulés expliquait leurs conséquences, sans qu'il lui paraisse que la responsabilité du haut-commissaire puisse être mise en cause. Puis il a exposé la situation dans la tribu de Gossanah et souligné que des évolutions positives semblaient s'engager depuis quelques jours.

M. Louis Le Pensec a ensuite dessiné les évolutions prévisibles et souligné la fragilité du F.L.N.K.S. dont certaines composantes comme l'U.S.T.K.E., le Palika et surtout le F.U.L.K. ne sont pas éloignées d'entrer en dissidence. Il a déclaré que le calendrier prévu par les accords de Matignon serait respecté et qu'un comité national de suivi de l'application des accords se tiendrait fin juin après les élections provinciales.

Evoquant enfin les changements concrets qui se préparent sur le terrain et le travail concerté des élus et des services de l'Etat, le ministre a conclu son intervention en assurant que le Gouvernement reste, bien entendu, très attentif à l'évolution de la situation sur le territoire.

En réponse aux questions de M. Jacques Larché, président, et de MM. Paul Masson, Jacques Thyraud et Guy Allouche, le ministre a tout d'abord précisé que l'initiative de la rencontre d'Ouvéa revenait probablement à

Jean-Marie Tjibaou, puis il a en outre fait observer qu'à compter de la date limite de dépôt des listes, il serait sans doute plus facile d'analyser les perspectives électorales et les conditions effectives de mise en place des nouvelles provinces.