

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1989-1990

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
	-
Affaires culturelles	1481
Affaires économiques et Plan	1501
Affaires étrangères, défense et forces armées	1513
Affaires sociales	1517
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation	1529
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	1545

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 4 avril 1990.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a tout d'abord procédé à l'examen du projet de loi n° 4 (1989-1990) relatif aux fondations et modifiant la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, sur le rapport de M. Pierre Laffitte, rapporteur .

Le rapporteur a introduit son exposé en rappelant que le droit des fondations avait été en France, et jusqu'en 1987, un droit exclusivement prétorien ; il a précisé que la loi sur le développement du mécénat, qui comportait les premières dispositions législatives en cette matière, avait réservé l'appellation de fondation aux seules fondations reconnues d'utilité publique.

Le rapporteur a indiqué que le projet de loi, qui avait pour objet principal la définition d'une nouvelle personne morale, la fondation d'entreprise, répondait à la nécessité d'offrir aux sociétés industrielles et commerciales un outil juridique adapté à la spécificité du mécénat d'entreprise afin de favoriser le développement d'une stratégie de communication des entreprises françaises. Il complète ainsi le dispositif prévu par la loi de 1987 sur le développement du mécénat, auquel il n'ajoute cependant aucune disposition fiscale nouvelle.

Le rapporteur a alors présenté à la commission les principales modifications qu'il lui proposait d'apporter au texte du Gouvernement. Ces propositions, qui poursuivent trois objectifs différents, consistent :

- à compléter, à la faveur de ce projet de loi, le droit applicable aux fondations reconnues d'utilité publique ;

- à préciser la définition de la fondation d'entreprise afin d'élaborer un outil juridique véritablement adapté aux besoins des entreprises : à cette fin, il est nécessaire d'introduire une plus grande distinction entre les notions de fondation reconnue d'utilité publique et de fondation d'entreprise et de reconnaître à cette dernière la faculté de ne pas être dépourvue de but lucratif ;

- à mettre en place un Conseil national des fondations au sein duquel seraient représentées les fondations reconnues d'utilité publique et les fondations d'entreprise, et dont la mission essentielle consisterait à favoriser la coopération et les synergies entre les différentes fondations.

A l'issue de cet exposé, **M. Maurice Schumann, président**, qui a souligné l'intérêt de ce projet de loi, a cependant exprimé la crainte que le nouveau Conseil national des fondations n'exerce des compétences concurrentes de celles qui sont aujourd'hui dévolues au Conseil supérieur du mécénat culturel.

Répondant à cette interrogation, **M. Pierre Laffitte, rapporteur**, a précisé que le risque de conflit d'attribution entre ces deux conseils ne lui semblait pas devoir se concrétiser dans la mesure où le Conseil national des fondations, dont l'existence pourrait certes favoriser l'émergence d'une "déontologie" du mécénat, aurait pour rôle essentiel de rassembler, de synthétiser et de diffuser les informations relatives à l'activité des fondations.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des articles**.

A l'article premier, elle a adopté un amendement tendant d'une part, à rétablir la structure actuelle de l'article 18 de la loi du 23 juillet 1987 (définition de l'acte de fondation et de la fondation reconnue d'utilité publique) et à renvoyer à l'article 3 du projet de loi la définition de la fondation d'entreprise ; d'autre part, à compléter sur deux points les dispositions de l'article 18 relatives aux fondations reconnues d'utilité publique, afin de

reconnaître expressément aux établissements publics à caractère industriel et commercial la faculté de créer une telle fondation et d'étendre à l'ensemble de ces fondations l'obligation d'établir des comptes annuels et de nommer un commissaire aux comptes.

Elle a en conséquence modifié la rédaction de l'article 2 afin de prévoir l'insertion, après cet article 18, d'un article nouveau 18-1 reprenant les dispositions relatives au fractionnement de la dotation initiale des fondations reconnues d'utilité publique actuellement prévues par l'article 19 de cette même loi.

Après l'article 2, elle a adopté deux articles additionnels tendant à insérer dans la loi du 23 juillet 1987 :

- un article 18-2 (nouveau) autorisant la création de fondations reconnues d'utilité publique par testament ;

- un article 18-3 (nouveau) qui, sans porter atteinte au principe de la réserve héréditaire posé par le code civil, permet d'en limiter les effets, pour les patrimoines excédant 10 millions de francs, dans le cas de legs à des fondations reconnues d'utilité publique. Cet amendement a été adopté après un court débat auquel ont pris part, outre le **président Maurice Schumann** et le **rapporteur, MM. Claude Saunier et Jacques Bérard**.

A l'article 3, qui définit le régime juridique de la fondation d'entreprise et prévoit à cette fin d'insérer 15 articles (19 à 19-14) dans la loi du 23 juillet 1987, la commission a :

- modifié la rédaction proposée pour l'article 19 afin d'y introduire une définition de la fondation d'entreprise et de réserver aux seules personnes morales la faculté de créer une fondation d'entreprise ;

- adopté deux amendements au texte proposé pour l'article 19-1, qui soumet la création d'une fondation d'entreprise à autorisation administrative : l'un est de nature rédactionnelle, l'autre tend à organiser, par une

disposition législative expresse, une procédure d'autorisation implicite des fondations d'entreprise ;

- précisé, dans la rédaction proposée pour l'article 19-3, qui définit la capacité juridique et financière des fondations d'entreprise, que les valeurs mobilières des sociétés fondatrices ou des sociétés contrôlées par les fondateurs qui pourraient être détenues par la fondation d'entreprise à titre patrimonial, seront dépourvues de droit de vote ;

- supprimé, dans le texte retenu pour l'article 19-4, qui détermine les règles de composition du conseil d'administration de la fondation d'entreprise, le plafond de douze membres imposé aux fondateurs et assoupli la clé de répartition des sièges entre les deux catégories de membres afin d'autoriser une représentation plus importante des personnalités qualifiées ;

- amélioré la rédaction proposée pour l'article 19-6, qui définit les modalités de financement des fondations d'entreprise, en précisant que la dotation initiale ne pourra en aucun cas être inférieure au cinquième du programme minimal d'action pluriannuel dont le montant sera fixé par voie réglementaire ;

- complété les dispositions prévues pour l'article 19-8, qui détermine les ressources de la fondation d'entreprise, en sanctionnant par le retrait de l'autorisation administrative la violation de l'interdiction qui lui est faite de faire appel à la générosité publique et de recevoir des dons ou des legs ;

- adopté enfin un amendement de précision rédactionnelle au texte proposé pour l'article 19-13 de la loi de 1987.

A l'article 4, qui modifie les dispositions de l'article 20 de la loi du 23 juillet 1987 relatives à la protection de l'appellation de fondation, la commission a adopté un amendement qui poursuit un double objectif : d'une part reconnaître explicitement aux fondations dépourvues de la personnalité juridique, constituées au sein de fondations

reconnues d'utilité publique agréées à cet effet, le droit à l'appellation de fondation ; d'autre part, distinguer et assurer la protection respective des appellations de fondation et de fondation d'entreprise.

Après l'article 4, la commission a adopté un article additionnel tendant à insérer, après l'article 20 de la loi du 23 juillet 1987, un article 20-1 (nouveau) qui prévoit la création d'un Conseil national des fondations.

La commission a enfin amendé l'intitulé du projet de loi afin d'y introduire une référence expresse à la fondation d'entreprise.

Elle a alors procédé à **l'adoption du projet de loi ainsi amendé.**

La commission a ensuite examiné le **rapport pour avis de M. Paul Séramy sur le projet de loi n° 165 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la participation des communes au financement des collèges.**

Rappelant l'économie des mécanismes transitoires de participation des communes aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges adoptés en 1985 à l'initiative du Sénat, le rapporteur pour avis a souligné que, depuis leur mise en application en 1986, ces mécanismes avaient considérablement évolué. Nombre de départements ont en effet anticipé sur la "sortie" du régime transitoire et ont simplifié, allégé, voire supprimé les contributions communales au financement des collèges. En conséquence, la participation des communes varie selon les départements entre 0 et 45% des dépenses de fonctionnement des collèges et entre 0 et 55% des dépenses d'investissement. Il convient donc, aussi bien pour tenir compte de cette extrême diversité des situations que pour respecter le principe de la liberté des collectivités territoriales, qui constitue le fondement même de la décentralisation, de laisser aux départements la plus grande latitude dans l'organisation de la suppression de la participation des communes.

Le projet de loi prévoit un système d'extinction des contributions communales, dans un délai de cinq ans pour les dépenses de fonctionnement, de dix ans pour les dépenses d'investissement et, dans les deux cas, sans contrepartie.

Pour les deux catégories de dépenses, le dispositif prévu, que l'Assemblée a sensiblement assoupli, est le même ; les départements devront fixer avant le 31 juillet 1990 la date à laquelle ils cesseront de percevoir la contribution des communes, et le rythme de décroissance de ces contributions. Les départements pourront également décider la suppression immédiate des participations des communes.

Le projet de loi ne modifie pas les procédures de fixation et de répartition des contributions communales. Toutefois, en ce qui concerne les dépenses d'investissement, il est prévu que le département pourra confier le soin à la commune propriétaire ou d'implantation de percevoir pour son compte les contributions des autres communes.

Enfin, l'Assemblée nationale a restreint aux opérations d'investissement nouvelles l'application du régime d'extinction des contributions communales.

Le rapporteur a regretté qu'aucune compensation par l'Etat de la charge supplémentaire imposée aux départements ne soit prévue : la suppression des contributions communales n'ira pas, en effet, sans imposer de lourdes contraintes à certains départements.

Soulignant que le projet de loi se situait incontestablement dans le droit fil des principes de la décentralisation, **M. Paul Séramy, rapporteur pour avis**, a relevé que l'Etat ne manifestait pas toujours la même réticence à l'égard des "financements croisés". Il s'est inquiété à cet égard du problème du financement des constructions universitaires pour lesquelles l'Etat a pris le parti d'encourager, voire de solliciter la participation des collectivités territoriales. Celles-ci sont trop conscientes de

l'ampleur des besoins pour songer à ménager leurs efforts en ce domaine. Mais jusqu'où pourront-elles les poursuivre? Le rapporteur pour avis a également rappelé que la décentralisation s'est incontestablement soldée dans le domaine de l'éducation par un transfert de charges aux collectivités, en raison notamment de l'insuffisance des dotations d'équipement.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis :

Mme Hélène Luc a estimé indispensable que le principe des "blocs de compétences" soit respecté aussi bien au niveau de l'Etat qu'à celui des collectivités territoriales. La suppression de la participation des communes au financement des collèges est certainement souhaitable, d'autant que les compétences propres des communes, qui ont la charge des écoles maternelles et primaires, leur occasionnent déjà de très lourdes contraintes financières. Insistant sur l'effort considérable consenti par les départements pour rénover et étendre le parc des collèges, elle a toutefois noté que bien des départements ne pourraient pas supprimer d'un seul coup toute contribution des communes, et regretté que le projet de loi ne prévienne aucune compensation par l'Etat des charges supplémentaires qui pèseront sur eux. Elle a également regretté que le projet de loi ne règle pas le problème de la propriété des bâtiments : il paraît en effet illogique que les départements aient la charge d'entretenir, de rénover ou d'agrandir des établissements dont ils ne sont pas propriétaires.

M. Claude Saunier s'est déclaré résolument partisan de l'application des principes de la décentralisation et de la clarification des blocs de compétences, en tenant compte, bien sûr, des délais nécessaires. En effet, alors que les lois de décentralisation excluent toute hiérarchisation entre les collectivités territoriales, les systèmes de financements croisés rétablissent, en fait, des rapports de tutelle en permettant aux conseils généraux et régionaux d'imposer leurs décisions aux communes, lesquelles apparaissent de

surcroît, aux yeux de l'opinion, comme les principales responsables de l'évolution de la fiscalité locale.

Rendant hommage à l'effort consenti par les collectivités locales en matière d'équipement scolaire et soulignant les effets bénéfiques des lois de décentralisation dont il a considéré que le rapporteur faisait une critique excessive, il a estimé indispensable que soit adopté le projet de loi.

M. Albert Vecten a insisté sur le fait que la décentralisation devait permettre de responsabiliser les élus locaux. Les conseillers généraux, comme le démontre l'évolution des mécanismes prévus en 1985, se sont largement engagés, en fonction de leurs possibilités, dans la voie de la réduction ou de la suppression des participations communales. Se déclarant en plein accord avec les positions exprimées par le rapporteur pour avis, **M. Albert Vecten** a donc souhaité qu'on leur laisse la plus grande latitude pour négocier avec les communes l'extinction progressive du système de financement croisé des collèges.

M. Jacques Habert a interrogé le rapporteur pour avis sur la participation financière des communes aux expériences d'enseignement des langues dans le primaire.

M. Joël Bourdin, soulignant qu'il partageait pleinement les vues exprimées par le rapporteur pour avis, s'est interrogé sur la nécessité d'imposer un délai aux départements pour supprimer les participations des communes. Relevant la disproportion entre l'effort d'équipement des départements et la compensation qui leur était allouée, il a d'autre part jugé anormal que les collectivités se soient vu imposer la charge de financer les établissements sans pouvoir imposer à l'Etat de les doter des moyens en personnels enseignants nécessaires, et sans avoir aucun pouvoir réel de décision en matière de planification des équipements scolaires.

Rejoignant les préoccupations exprimées par **M. Claude Saunier**, **M. André Vallet** a souligné que

lorsque les départements décidaient une opération d'investissement, il était impossible aux communes de refuser d'y participer. Il a en outre jugé que la loi devrait définir des règles claires de répartition de la participation communale entre les communes ou au sein des groupements de communes.

En conclusion de ce débat, le **président Maurice Schumann** a observé que les interventions des commissaires mettaient en évidence le caractère mythique de la notion de "blocs de compétences". Il a dit partager les inquiétudes du rapporteur pour avis quant au développement de la participation des régions au financement des constructions universitaires, alors que le financement des lycées les oblige déjà à quadrupler le montant de la dotation régionale d'équipement scolaire.

Dans ses réponses aux intervenants, le rapporteur pour avis a notamment apporté les précisions suivantes :

- la question de la propriété des locaux scolaires est extrêmement complexe ; il est en effet fréquent qu'un même ensemble immobilier regroupe plusieurs types d'établissement ;

- personne ne souhaite revenir sur la décentralisation. Mais il faut que l'Etat, aussi bien que les collectivités territoriales, en accepte les conséquences : on ne peut nier en particulier que la compensation des charges d'équipement scolaire soit très insuffisante. Il paraît également peu conforme à une véritable décentralisation que de vouloir enfermer les collectivités territoriales dans des règles et des procédures rigides.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des articles** du projet de loi.

A l'article premier, relatif à la suppression de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges, elle a adopté, sur proposition de son rapporteur pour avis, quatre amendements tendant respectivement à :

- reporter au 1er octobre 1990 le terme du délai durant lequel les départements devront décider de la date et des conditions de suppression de la participation communale ;

- préciser que le rythme de suppression de cette participation sera établi en fonction de la date fixée par le département ;

- prévoir que le département n'est pas obligé de déterminer un rythme de décroissance des contributions communales : il peut en effet choisir de les supprimer en une seule fois ;

- supprimer la disposition précisant que le département peut supprimer immédiatement la participation des communes : cette possibilité lui est en effet de toute façon ouverte puisqu'il peut choisir librement, à l'intérieur du délai limite de cinq ans, la date à laquelle il cessera de percevoir les contributions des communes.

A l'article 2, qui permet au département de confier à la commune (ou au groupement) propriétaire ou d'implantation le soin de collecter les contributions aux dépenses d'investissement des autres communes, la commission a adopté un amendement subordonnant le recours à cette procédure à l'accord de la commune ou du groupement concerné.

A l'article 3, relatif à la suppression de la participation des communes aux dépenses d'investissement, la commission a procédé à un débat sur la restriction aux opérations nouvelles de l'application du mécanisme de suppression en dix ans des participations communales. **M. Joël Bourdin** a noté que parler "d'investissement nouveau" constituait en fait un pléonasme et qu'il était logique que le système prévu ne s'applique qu'à des opérations non encore réalisées : la solution contraire reviendrait en effet à faire une confusion entre les investissements et leur financement. **M. Pierre Laffitte** a également estimé que le texte du Gouvernement créait une confusion entre investissements et charges d'emprunt.

M. Paul Séramy, rapporteur pour avis, a souligné que la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale ne faisait nullement obstacle à des initiatives des départements pour régler le cas des investissements déjà réalisés, mais que le fait d'imposer une révision du mode de financement d'opérations déjà réalisées créerait des situations inextricables. **M. Albert Vecten** s'est également déclaré partisan de laisser en ce domaine l'initiative au département, faisant valoir que la remise en cause de la répartition du financement des opérations déjà réalisées risquait de compromettre la poursuite des programmes pluriannuels des départements, argument que le **président Maurice Schumann** a considéré comme décisif. **M. Adrien Gouteyron** a relevé que le texte du Gouvernement comportait certes l'inconvénient de revenir sur des décisions déjà prises, mais, que, d'un autre côté, il conviendrait d'éviter que la juxtaposition de deux systèmes différents ne crée des inégalités entre les communes. En conclusion de ce débat, la commission s'est prononcée en faveur de la rédaction retenue par l'Assemblée nationale. Elle a ensuite adopté des amendements apportant au dispositif prévu à l'article 3 des aménagements identiques à ceux prévus à l'article premier.

Suivant les propositions de son rapporteur pour avis, la commission a ensuite donné, sous réserve de l'adoption des amendements proposés, un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

Jeudi 5 avril 1990.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a entendu **M. Lionel Jospin, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports** sur la politique de l'enseignement supérieur.

M. Lionel Jospin a insisté, en introduction de son propos, sur le défi quantitatif auquel se trouve confrontée l'université française avec l'augmentation massive du nombre des étudiants (80.000 de plus à la rentrée 1989,

300.000 à 400.000 au cours des prochaines années) ; dans le contexte de concurrence accrue qu'entraînera l'ouverture européenne, le défi, a-t-il souligné, est également qualitatif.

Puis, il a abordé, autour de six thèmes, les réalisations et les projets en cours :

- en ce qui concerne les conditions d'accueil des étudiants, les budgets de construction ont triplé depuis 1988 et ceux de maintenance doublé; le ministre d'Etat, après avoir salué l'effort des collectivités locales pour les concours qu'elles apportent à l'Etat, a déclaré qu'il fallait aller plus loin et, qu'à cet effet, un dossier d'évaluation des besoins était en cours d'élaboration ; il a rappelé par ailleurs qu'un projet de loi examiné au cours de la présente session visait à permettre de déléguer aux collectivités locales la maîtrise d'ouvrage en matière de constructions universitaires ; l'effort quantitatif de construction s'accompagne, a-t-il ajouté, du souci de qualité architecturale et d'insertion des constructions universitaires dans le paysage urbain ; enfin, l'amélioration des conditions d'accueil passe aussi par le développement des bibliothèques universitaires dans le cadre des conclusions du rapport Miquel, bibliothèques dont les crédits ont doublé depuis 1988 ;

- l'augmentation du nombre des étudiants nécessite une rénovation de la pédagogie qui passe par la mise en oeuvre de schémas de développement concertés des formations post-baccalauréat afin d'obtenir une meilleure adéquation entre les formations et les souhaits des étudiants, par une réflexion sur la rénovation des premiers cycles universitaires avec, notamment, une ouverture pluridisciplinaire plus importante et une professionnalisation accrue de certains d'entre eux, par une simplification de la réglementation nationale du deuxième cycle afin de donner une plus grande autonomie pédagogique aux universités, par une amélioration sensible de la formation des enseignants (avec les instituts universitaires de formation des maîtres dont les trois

premiers entreront en service à la rentrée 1990 -à Reims, Lille et Grenoble-, avec pour les enseignants-chercheurs, la mise en oeuvre du monitorat d'initiation à l'enseignement supérieur), par, enfin, la mise en place des premières filières de formation des ingénieurs par la formation continue, afin d'augmenter en particulier le nombre des ingénieurs de production ;

- il est nécessaire a indiqué **M. Lionel Jospin**, d'instituer une démarche de prospective et de programmation concertée à tous les niveaux afin de définir une carte universitaire cohérente. Au niveau national, plusieurs travaux de programmation pluriannuelle sont en cours, tant pour les emplois (un plan sera publié en juin) que pour les constructions pour lesquelles un schéma national d'aménagement universitaire est en préparation ; au niveau régional, des schémas, associant les principaux partenaires, doivent permettre de définir les besoins dans chaque académie ; enfin, les établissements, comme c'est déjà le cas dans les régions du Nord et de l'Ouest, pourront contracter leur développement avec l'Etat ; le schéma national, a conclu le ministre d'Etat, devrait permettre de rationaliser le développement des antennes universitaires régionales, de faire émerger huit ou neuf pôles universitaires compétitifs au niveau européen, et de décongestionner les universités parisiennes grâce à la création de nouvelles universités dans les villes nouvelles ;

- s'agissant de la politique d'aide sociale aux étudiants, **M. Lionel Jospin** a rappelé que le taux des bourses avait fait l'objet d'un relèvement sensible depuis 1988 (plus de 22%) qui s'est accompagné d'une hausse du budget des oeuvres universitaires et de la création d'un "observatoire de la vie de l'étudiant" ; cet effort doit être amplifié, a-t-il souligné, notamment par la création d'un système "allocation-ressources" avec couplage des bourses et prêts afin d'accroître le nombre des étudiants bénéficiaires, et par l'augmentation du nombre de chambres en résidences universitaires ;

- une politique active des personnels s'impose, a déclaré le ministre d'Etat, qui a rappelé que les mesures de revalorisation intervenues avaient été particulièrement favorables dans l'enseignement supérieur où elles étaient le plus nécessaires et elles doivent permettre de reconstituer un vivier de recrutement d'enseignants-chercheurs. On a enregistré, depuis 1988, l'arrêt des suppressions puis la reprise des créations de postes d'A.T.O.S., le statut de ces personnels a été harmonisé et leurs conditions de travail améliorées.

- enfin, depuis un an est entreprise une rénovation en profondeur de la politique de recherche universitaire avec un meilleur couplage entre recherche et formation doctorale (création du monitorat), une amélioration de l'évaluation, la mise en place d'un comité scientifique auprès du ministre d'Etat, une réforme du système de financement passant, en particulier, par le soutien aux grands organismes et aux jeunes équipes et par une globalisation des subventions. **M. Lionel Jospin** a estimé néanmoins qu'un effort accru devrait être accompli dans le cadre du budget civil de la recherche et du développement (B.C.R.D.).

En conclusion, le ministre d'Etat a souligné que l'ensemble de ces perspectives avaient pu être dégagées grâce à la progression des crédits inscrits au budget de son ministère entre 1988 et 1990 (+ 22% d'augmentation).

Un large débat a suivi.

M. Paul Séramy, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement scolaire, a interrogé le ministre d'Etat sur ses projets pour intensifier les relations entre l'université et les entreprises, sur la réforme en cours du deuxième cycle universitaire et la réflexion actuelle au sujet des premiers cycles universitaires, sur l'état de la réflexion en cours et les projets du Gouvernement quant à la participation des collectivités territoriales au financement de l'enseignement supérieur, sur la création de nouvelles universités dans la région Ile-de-France.

- **M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis** des crédits de l'enseignement supérieur, a posé des questions sur la réforme du deuxième cycle universitaire et le développement en la matière de l'autonomie des universités, sur les modalités de transfert de certains établissements d'enseignement supérieur aux collectivités locales, sur les moyens des I.U.F.M. et le sort des E.N.N.A. (écoles normales nationales d'apprentissage), sur les mesures envisagées pour accroître l'autonomie financière des universités et la suggestion du rapport Quermonne de créer une fondation des universités.

Mme Hélène Luc a jugé impératif de garder au système universitaire son caractère national sauf à remettre en cause les lois de décentralisation et à voir s'installer des inégalités inacceptables ; elle a interrogé le ministre d'Etat sur le partage des responsabilités financières entre l'Etat et les départements pour les écoles normales qui seront intégrées dans les I.U.F.M.

M. François Lesein, rapporteur pour avis des crédits de la jeunesse et des sports, a posé une question sur les nouvelles filières de formation des ingénieurs et une autre sur les délais de mise en place des I.U.F.M.

M. Claude Saunier a salué les efforts entrepris par le Gouvernement en faveur de l'enseignement supérieur avant d'insister à son tour sur la formation des ingénieurs, puis sur la création des nouvelles universités en Ile-de-France dont il a craint qu'elle renforce le déséquilibre Paris-province, sur les délocalisations dont il a souligné les aspects positifs - au moins pour le premier cycle - tout en estimant la prise en charge par l'Etat indispensable au nom de l'égalité nécessaire des différentes régions, sur enfin l'harmonisation des différents schémas de programmation en matière d'enseignement supérieur.

M. Jacques Habert a interrogé le ministre d'Etat sur le cadre de création et la politique en matière de centres d'initiation à l'enseignement supérieur (C.I.E.S.).

M. Joël Bourdin, après avoir jugé positifs certains aspects de la politique exposée par le ministre d'Etat, comme la professionnalisation de certains premiers cycles et la démarche de programmation prospective entreprise, s'est inquiété des solutions envisagées dans l'immédiat pour combler le manque pressant de personnels enseignants et a déploré le manque de logements pour accueillir les étudiants dans les cités universitaires ; il a enfin demandé au ministre d'Etat ses projets en matière d'ouverture de classes de techniciens supérieurs et ses intentions pour permettre de mieux prendre en compte les souhaits des régions.

Mme Danielle Bidard-Reydet s'est déclarée satisfaite de voir enfin lancé un plan d'urgence pour l'université, et prise en compte la nécessité d'une programmation, mais elle s'est inquiétée de la dérive actuelle en matière de financement, la participation des entreprises attendue depuis la loi de 1984 restant très faible et celle des collectivités locales s'accroissant au contraire sans cesse alors qu'elle ne devait que servir d'appoint ; elle a déploré qu'une telle évolution conduise inévitablement les collectivités locales à revendiquer un droit de regard sur l'enseignement qui n'est pas souhaitable ; puis elle a interrogé le ministre d'Etat sur la rentrée 1990, sur les créations de postes d'enseignants-chercheurs, sur la revalorisation des A.T.O.S., sur la création des premiers I.U.F.M., à propos de laquelle elle a regretté qu'elle ne bénéficie pas à la partie Nord/Nord-Est de la région parisienne où les besoins en formation de maîtres sont importants, sur la création des nouveaux I.U.T. qui seraient pour les deux-tiers orientés vers le tertiaire alors que le secteur productif manque de personnels qualifiés, sur, enfin, l'association des parlementaires à la définition de la carte universitaire.

M. Maurice Schumann, président, insistant sur le problème du financement des constructions universitaires, a souligné que les prévisions d'augmentation de la population étudiante à l'horizon de l'an 2000,

demanderaient de doubler le budget de l'enseignement supérieur ; un tel doublement étant irréaliste, il a demandé au ministre d'Etat s'il ne convenait pas d'envisager de nouvelles techniques de financement en évoquant la suggestion faite par M. Jean-Pierre Fourcade dans un récent article de permettre aux collectivités locales de recourir aux marchés d'entreprises de travaux publics.

Dans ses diverses réponses, M. Lionel Jospin a notamment apporté les précisions suivantes :

- les rapports entre l'université et les entreprises se sont sensiblement développés, le Haut comité éducation-économie y a beaucoup contribué et les contrats de recherche représentent 27% du budget de recherche des universités ; il est clair néanmoins qu'on ne peut se satisfaire de l'effort actuel ;

- moindre diversification des options, réduction des horaires de certaines filières, plus grande autonomie des universités avec maintien cependant du caractère national des diplômes, tels sont les axes de la réflexion en cours pour la réforme du deuxième cycle ;

- il est nécessaire de trouver un cadre fixant les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales pour le financement des universités ;

- la globalisation des crédits dans le cadre de la politique contractuelle et la possibilité pour les universités de se prononcer sur les formations qu'elles souhaitent créer ou garder dans le cadre de la programmation pluriannuelle contribuent à développer l'autonomie pédagogique des universités ;

- l'enveloppe pour le financement des I.U.F.M., qui devraient être généralisés pour la rentrée 1991, est en cours de définition. Le recrutement des étudiants se fera sur dossier au niveau de la licence ; après avoir été allocataires pendant un an puis avoir passé les concours de recrutement des enseignants, les maîtres seront fonctionnaires stagiaires durant la seconde année et leur

formation durera ainsi cinq années après le baccalauréat. Les écoles normales intégrées dans les I.U.F.M. seront transférées à l'Etat, mais les départements auront la possibilité de garder leurs compétences actuelles par convention avec l'Etat ;

- les E.N.N.A. seront incorporées dans les I.U.F.M. : ce sera par exemple le cas à Lille, où sera créé à la rentrée un des premiers I.U.F.M. ;

- la suggestion de créer une fondation des universités mérite réflexion ;

- le système universitaire restera national au plan pédagogique, au plan de l'évaluation et, de plus, de nombreux arguments militent contre le transfert de compétences en matière de financement des équipements : la rivalité potentielle entre régions et villes universitaires pour en bénéficier, les charges afférentes, la nécessité de disposer à l'échelon national d'une implantation optimale des formations qui ne résulterait pas forcément des choix faits par les différentes régions ;

- on doit déplorer le malthusianisme actuel en matière de formation des ingénieurs. Les nouvelles filières de formation pourront relever des grandes écoles, de l'université ou du Conservatoire national des arts et métiers ; de nouvelles écoles pourraient par ailleurs être créées ;

- les universités nouvelles prévues en Ile-de-France - à Cergy-Pontoise, à Versailles, à Saint-Quentin-en-Yvelines, à Evry, à Marne-la-Vallée-Melun-Sénart - devraient permettre de décongestionner les universités existantes : plus de 30 % des étudiants sont en effet en région parisienne. Par ailleurs, les efforts entrepris pour développer les capacités d'accueil dans le nord et dans l'ouest de la France seront poursuivis ;

- en ce qui concerne la cohérence des schémas, il convient de rappeler que les contrats avec les universités sont purement pédagogiques - ils ne concernent pas les constructions, au moins directement - et que les contrats

de plan Etat-régions intégreront les nouveaux engagements de l'Etat ;

- l'implantation des C.I.E.S. est décidée à l'échelon national en fonction des besoins des universités ; ces centres devraient recevoir en quatre ans 6.000 allocataires dont la rémunération est fixée à 9.200 francs par mois, et recrutés sur dossier ;

- il existe un retard en matière d'équipement mais l'éducation est considérée par le Président de la République comme une priorité de son deuxième septennat et les décisions prises en tiennent compte : 200.000 m² supplémentaires sont prévus dans le plan d'urgence pour la rentrée 1990-1991 ; les étudiants disposeront en outre de 2.000 chambres de plus en 1990 (à comparer aux 1.500 de plus en 1989, 1.000 en 1988 et 270 par an pour la période 1975-1981) ;

- pour pallier les manques immédiats de personnels enseignants, il sera fait appel d'une manière plus systématique aux agrégés, d'ailleurs déjà employés dans l'enseignement supérieur (notamment dans l'enseignement des langues) et aux professeurs associés ;

- les mesures de revalorisation concernent d'abord les enseignants-chercheurs, mais les A.T.O.S. en bénéficient aussi même s'il n'y a pas de plan d'ensemble ;

- il convient de vérifier si effectivement les deux-tiers des projets de création d'I.U.T. sont destinés aux formations tertiaires ; il est vrai que c'est à ce secteur que les formations bac + 2 sont le plus adaptées ;

- les parlementaires seront invités aux assises qui se tiendront dans le cadre de l'élaboration de la carte universitaire ;

- il existe un large débat sur le financement des constructions universitaires ; la suggestion de M. Jean-Pierre Fourcade mérite d'être étudiée, cependant elle semble concerner davantage les collectivités locales et suppose donc la maîtrise d'ouvrage déléguée.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mardi 3 avril 1990 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - Au cours d'une séance tenue dans la soirée, à l'issue de la séance publique, la commission a procédé à l'examen des **amendements** extérieurs au **projet de loi n° 160** (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, visant à la mise en oeuvre du **droit au logement**.

A l'article premier A, après un large débat auquel ont participé MM. **Pierre Dumas, Jacques de Menou, Robert Laucournet, rapporteur, et Jean François-Poncet, président**, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 92, présenté par Mme Hélène Missoffe et les membres du groupe R.P.R., et un avis défavorable aux amendements n° 18, présenté par M. José Balarello au nom de la commission des affaires sociales, n°s 40, 41 et 42, présentés par M. Maurice Lombard et les membres du groupe R.P.R., n° 49, présenté par MM. Claude Huriet et Jean Huchon, n° 72, présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste, ainsi qu'au sous-amendement n° 56 à l'amendement n° 1 de la commission, présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste.

A l'article premier, après une intervention de M. **Henri Collette**, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 21, présenté par M. José Balarello, au nom de la commission des affaires sociales, et un avis défavorable aux amendements n°s 19 et 20, du même auteur, n° 93, présenté par Mme Hélène Missoffe et les membres du groupe R.P.R., n°s 53 et 54, présentés par

M. Pierre Louvot, et n° 73, présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste.

A l'article premier bis, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 22, présenté par M. José Balarello, au nom de la commission des affaires sociales, n° 74, présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste, n° 57, présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste, et n° 55, présenté par M. Pierre Louvot.

A l'article 2, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 58, 59 et 60, présentés par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste, n°s 75 et 76, présentés par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste, et 23, présenté par M. José Balarello, au nom de la commission des affaires sociales.

A l'article 3, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 77, 78 et 79, présentés par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste, ainsi qu'un avis favorable au sous-amendement n° 98 à l'amendement n° 5 de la commission, présenté par M. José Balarello au nom de la commission des affaires sociales.

A l'article additionnel après l'article 3, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 61, présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste.

A l'article 4, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 80, présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste.

A l'article additionnel après l'article 4, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 62, présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste, M. Jean Simonin ayant rappelé qu'il était, comme M. Gérard Larcher, opposé à un traitement particulier de la région Ile-de-France.

A l'article 5, après des interventions de **MM. Désiré Debavelaere, Pierre Dumas et Jean Simonin**, la commission a donné un avis favorable, sous réserve d'une rectification, aux amendements n°s 43 et 44, présentés par M. Maurice Lombard et les membres du groupe R.P.R., et s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 24, présenté par M. José Balarello, au nom de la commission des affaires sociales. Elle a donné un avis défavorable aux amendements n° 25, présenté par M. José Balarello au nom de la commission des affaires sociales, et n° 50, présenté par MM. Claude Huriet et Jean Huchon.

A l'article 6, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 81, présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste n°s 26 et 27, présentés par M. José Balarello, au nom de la commission des affaires sociales, n° 45, présenté par M. Maurice Lombard et les membres du groupe R.P.R., et n° 63, présenté M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste.

A l'article 8, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 64, 65 et 66, présentés M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste, n° 46, présenté par M. Maurice Lombard et les membres du groupe R.P.R., et n° 82, présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste.

A l'article 9, la commission a donné un avis favorable au sous-amendement n° 95 à l'amendement n° 14 de la commission, présenté par le Gouvernement, et après les interventions de **MM. Robert Laucournet, rapporteur, et Pierre Dumas**, elle s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 28, présenté par M. José Balarello, au nom de la commission des affaires sociales.

A l'article 10, après les interventions de **MM. Robert Laucournet, rapporteur, et Pierre Dumas**, la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat, pour les amendements n° 96, sous réserve de sa transformation en sous-amendement à l'amendement de la commission et n° 38, présenté par M. Jean Chérioux et les membres du

groupe R.P.R. Après un débat auquel ont participé **MM. Robert Laucournet, Louis Minetti et Jacques de Menou**, la commission s'en est également remise à la sagesse du Sénat, pour l'amendement n° 31, présenté par M. José Balarello, au nom de la commission des affaires sociales.

Après les interventions de **MM. Jean François-Poncet, président, Robert Laucournet, rapporteur, Maurice Lombard et Jacques de Menou**, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 47, présenté par M. Maurice Lombard et les membres du groupe R.P.R., et n° 39, présenté par M. Jean Chérioux et les membres du groupe R.P.R. Elle a également donné un avis défavorable aux amendements n°s 83, 84 et 85, présentés par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste, n°s 29 et 30, présentés par M. José Balarello, au nom de la commission des affaires sociales, et n° 37, présenté par M. Ernest Cartigny.

Enfin, après un débat auquel ont participé **MM. Robert Laucournet, rapporteur, Maurice Lombard et Jacques de Menou**, à l'amendement n° 48, présenté par M. Maurice Lombard et les membres du groupe R.P.R., la commission a donné un avis favorable, sous réserve que ses auteurs acceptent une rectification tendant à rendre compatible cet amendement avec l'amendement de la commission.

A l'article 11, après un large débat auquel ont participé **MM. Jean François-Poncet, président, Robert Laucournet, rapporteur, Jacques de Menou, Pierre Dumas, Henri de Raincourt, Maurice Lombard et François Gerbaud**, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 32 rectifié, présenté par M. José Balarello, n° 86, présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste, n°s 67 et 68, présentés par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste.

A l'article 12, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 87, présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste.

A l'article additionnel après l'article 12, la commission a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 88 et 89, présentés par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste.

A l'article 13, après une intervention de **M. Henri Collette**, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 94, présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste.

A l'article 14, un large débat s'est engagé sur un amendement présenté par M. Robert Laucournet, rapporteur, visant à créer une restriction à l'exercice du droit de préemption dans les communes où la proportion de logements sociaux est inférieure à 15 % et qui refusent de participer à l'effort national en matière de logement social. Le rapporteur a précisé que ce texte, qui prévoit, en outre, une possibilité pour la commune d'échange de terrains, pourrait servir de base de discussion en séance publique et de concertation en commission mixte paritaire. **M. Georges Gruillot** a rappelé qu'il avait, lors de la précédente réunion de commission, défendu la possibilité, pour la commune, de changer d'opérateur. **M. Robert Laucournet, rapporteur**, a émis des doutes sur la constitutionnalité de cette disposition.

Evoquant le cas des zones rurales, **M. Jean Simonin** s'est inquiété des conséquences de l'amendement présenté par le rapporteur sur les petites communes, ces dernières, dans le département de l'Essonne par exemple, ne comportant que rarement plus de 15 % de logements sociaux. Soutenant le raisonnement de M. Jean Simonin, **M. Georges Gruillot** a proposé de ne viser que les communes de plus de 5.000 habitants. **M. Jacques Bellanger** a précisé que cette limite excluerait 80 % des communes de son département. **M. Robert Laucournet, rapporteur**, a souligné que cet amendement ne prévoyait

qu'une sanction éventuelle et que, par ailleurs, des logements sociaux ne seraient construits que dans les communes disposant d'infrastructures.

Après les interventions de MM. Jacques de Menou et Jean Simonin, M. François Gerbaud a proposé de mettre aux voix le texte de l'amendement du rapporteur et la suppression de l'article 14.

M. Jean François-Poncet, président, a précisé qu'il préférerait voter pour le texte du rapporteur plutôt que de laisser un vide qui ne manquerait pas d'être comblé par un texte infiniment plus contraignant.

L'amendement a été repoussé par 17 voix contre 7.

Après une suspension de séance demandée par le rapporteur, ce dernier a demandé à ce que la commission l'autorise à faire connaître sa position personnelle, sur l'article 14, en séance publique.

Après avoir accepté cette proposition, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 69, présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste, n° 90 rectifié, présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste, et n° 33 rectifié, présenté par M. José Balarello.

A l'article 15, la commission a adopté un avis défavorable à l'amendement n° 51, présenté par MM. Claude Huriet et Jean Huchon.

A l'article 16, la commission a adopté un avis favorable à l'amendement n° 97, présenté par le Gouvernement.

A l'article additionnel après l'article 17, elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 52, présenté par M. Claude Huriet et les membres du groupe de l'union centriste.

A l'article 19, la commission a adopté un avis défavorable à l'amendement n° 91, présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste. Elle a donné un avis favorable aux

amendements n°s 34, 35 et 36, présentés par M. José Balarello, au nom de la commission des affaires sociales.

A l'article additionnel après l'article 19, la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 70, présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste. Elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 71, présenté par les mêmes auteurs.

Mercredi 4 avril 1990 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a tout d'abord procédé à la **désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 198 (1989-1990) relatif aux appellations d'origine contrôlée des produits agricoles et alimentaires bruts ou transformés.** Après que le président a fait part du retrait de candidature de **M. Jean Huchon**, la commission a désigné **M. Bernard Barbier**.

Elle a ensuite désigné **M. Jean Simonin** comme candidat proposé à la **nomination du Sénat** en vue de représenter celui-ci au **conseil d'administration de la cité des sciences et de l'industrie de la villette**.

Puis, **M. Jean François-Poncet, président**, a présenté les grandes lignes de l'organisation du colloque qui se tiendra le 10 avril sur le thème "mutations économiques en Pologne, Hongrie et Tchécoslovaquie". Il a indiqué qu'un plan détaillé du rapport serait remis aux participants, la publication du rapport devant intervenir vers la fin du mois d'avril. Outre les interventions de quatre des membres de la mission qui seront consacrées à l'économie, à l'agriculture, aux hommes et à l'intérêt de la présence de la France, le colloque comprendra trois forums qui traiteront de la situation économique des pays visités, du soutien occidental et des perspectives géopolitiques.

M. Jean François-Poncet, président, a ensuite tiré les principales conclusions auxquelles était parvenue la mission.

Il lui est tout d'abord apparu que le basculement des populations d'Europe centrale et orientale vers les valeurs

occidentales était irréversible. Aujourd'hui, l'ensemble de ces pays s'est clairement rallié au capitalisme, la recherche de voies médianes, telle l'expérience hongroise, étant écartée. Dans tous ces pays, les bouleversements sont tels que tout retour en arrière paraît exclu.

Il apparaît, d'autre part, que culturellement, ces pays appartiennent au bloc occidental. Tout scénario d'échec du développement, de type latino-américain ou africain, paraît infondé : ces pays, quelles que soient les difficultés rencontrées, devraient réussir leur "traversée" vers l'économie de marché. Cette transition s'accompagnera cependant de graves traumatismes sociaux : chute du niveau de vie -celui de la Pologne s'est déjà réduit de 30 à 40 %- ; développement d'un chômage qui résultera de la suppression de branches entières de l'industrie ; accroissement des inégalités.

Le problème qui se pose est celui de la solidité des régimes mis en place et de leur capacité à affronter ces bouleversements. **M. Jean François-Poncet**, sur ce point, a relevé que tous les pays visités avaient retenu un mode de scrutin proportionnel qui conduira nécessairement à la mise en place de gouvernements de coalition.

L'aide occidentale est indispensable à ces pays. Il ne s'agit, d'ailleurs, pas tant d'une aide financière que de l'appui donné à la formation et du développement du partenariat entre entreprises occidentales et entreprises de l'Est.

M. Jean François-Poncet, président, a enfin estimé que les pays visités présentaient des perspectives contrastées. La Tchécoslovaquie, quoique ouverte récemment aux mécanismes du marché, semble la mieux dotée, suivie de la Hongrie, qui avait cherché plus précocement à modifier son système économique. La Pologne, en revanche, paraît devoir rencontrer des difficultés. Certes, l'inflation semble maîtrisée : elle est passée d'un rythme annuel de 750 % en 1989 à un rythme mensuel de l'ordre de 1 à 1,5 % aujourd'hui ; mais cet

assainissement a entraîné un effondrement du niveau de vie. De plus, aucune relance de la production, dont les structures rigides paraissent mal répondre aux impulsions, n'est encore perceptible.

M. Jean François-Poncet a estimé que la France ne devait pas être absente de ces pays : le souci qu'ils manifestent d'équilibrer une très nette présence allemande ouvre de réelles opportunités. L'effort doit principalement s'effectuer en direction des P.M.E., pour lesquelles la mission proposera la mise en place d'un système incitatif, reposant sur la garantie accordée aux investissements effectués.

M. Jean François-Poncet, président, a, d'autre part, indiqué qu'il était souhaitable d'encourager les rapports bilatéraux entre le Sénat et les collectivités territoriales françaises, d'une part, et les parlements et collectivités des pays de l'Est, d'autre part. Alors que ces pays s'ouvrent à la démocratie, il est indispensable de leur fournir l'aide et le conseil nécessaires.

Puis, la commission a procédé à l'examen de l'amendement déposé par le Gouvernement sur le **projet de loi n° 73 (1989-1990) portant diverses dispositions relatives aux transports terrestres**.

M. Georges Berchet, rapporteur, a relevé que cet amendement aboutissait, en fait, à totalement réécrire l'article premier du projet de loi et à en élargir singulièrement l'objet, puisque désormais sont modifiés substantiellement quatre articles de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI). Il a indiqué que cet amendement introduisait la condition d'honorabilité professionnelle, conformément à la directive communautaire de 1989, dans les conditions d'inscription au registre des transporteurs routiers de personnes (article 7 de la LOTI) et de marchandises (article 8) et supprimait les qualificatifs de "graves ou répétés" pour les manquements susceptibles d'entraîner des sanctions en application de l'article 37 de cette loi.

M. Georges Berchet a souligné que cet amendement ne pouvait être accepté que si, au cours de la séance publique, le ministre prenait l'engagement que le contenu du décret en Conseil d'Etat prévu n'excède pas les conditions définies par la directive pour la perte de l'honorabilité professionnelle, à savoir la condamnation pour des infractions graves et répétées à la réglementation des transports. Il a proposé, d'autre part, à la commission d'adopter un sous-amendement de suppression du paragraphe III de l'amendement gouvernemental, afin de maintenir la qualification de "graves ou répétées" pour les manquements susceptibles de donner lieu à des suppressions ou suspensions d'autorisations. En application de l'article 37 de la LOTI, il a indiqué que l'amendement n° 2 de la commission devait être rectifié pour être transformé en sous-amendement à l'amendement du Gouvernement.

M. Josselin de Rohan est alors intervenu pour demander s'il ne serait pas préférable de prévoir directement, par voie législative, que le décret en conseil d'Etat n'excéderait pas le contenu de la directive communautaire. Une large discussion s'en est ensuivie, dans laquelle sont intervenus **MM. Georges Berchet, Josselin de Rohan, Jean Simonin, François Gerbaud et Jean François-Poncet, président**, sur le rythme très inégal de transposition par les différents États nationaux des directives de la Communauté. Il est apparu aux intervenants qu'il serait souhaitable, avant toute transposition française d'une directive communautaire, que le législateur soit préalablement informé de la pratique suivie par les autres États de la Communauté : il ne conviendrait pas, en effet, que la France soit pénalisée par rapport à d'autres États, moins prompts à s'acquitter de leurs obligations.

La commission a finalement décidé de suivre les propositions de son rapporteur et de donner un **avis favorable à l'adoption de l'amendement n° 1 du Gouvernement modifié** par les deux sous-amendements

de la commission, sous réserve des engagements que prendra le ministre en séance publique.

Enfin **M. Jean François-Poncet, président**, a souhaité donner un certain nombre d'indications sur les **prochains travaux de la commission** qu'il s'est efforcé d'organiser en tenant compte des propositions de réforme du fonctionnement du Sénat formulées par les trois secrétaires du Bureau. Ainsi a-t-il indiqué qu'il serait attentif à donner le plus de régularité et le plus de continuité aux délibérations de la commission en évitant, notamment, la succession de périodes d'inoccupation et de moments d'activité excessive, à réunir la commission le mercredi matin et, plus exceptionnellement, le mardi matin conformément aux souhaits formulés par le rapport présenté par les secrétaires du Bureau, à prévoir l'examen de propositions de loi, et à défendre les attributions de la commission, tout en évitant les conflits de compétence et la multiplication des rapports pour avis. Il a indiqué que, dans cet esprit, **M. Gérard Larcher** lui avait fait savoir qu'il **renonçait à demander à la commission de se saisir pour avis du projet de loi relatif au travail précaire**.

Les prochaines réunions pourraient être les suivantes :

- mercredi 18 avril 1990 : audition de **M. Henri Nallet** sur le projet de réforme des **appellations d'origine contrôlée** ;

- mercredi 25 avril 1990 : examen du **rapport de M. Philippe François** sur la proposition de loi tendant à rétablir en **France métropolitaine un régime horaire** conforme aux exigences de la **situation géographique** de notre pays, ce rapport pouvant d'ailleurs être précédé de l'audition de Mme Ségolène Royal. **M. Jean François-Poncet** a indiqué qu'il demanderait ensuite à la conférence des présidents l'inscription de cette proposition de loi à l'ordre du jour complémentaire de la séance publique du Sénat ;

- mercredi 2 mai 1990 : examen du **projet de loi sur les appellations d'origine contrôlée** ;

- mercredi 9 mai 1990 : examen des amendements à ce projet de loi.

L'importante réforme des postes et télécommunications devrait occuper la seconde partie du mois de mai.

M. Jean François-Poncet, président, a, enfin, approuvé la proposition de **M. Josselin de Rohan** d'entendre **M. Henri Nallet, ministre de l'agriculture**, non seulement sur le **projet de loi relatif aux appellations d'origine contrôlée**, mais aussi sur sa **politique agricole, la politique agricole commune et les négociations en cours dans le cadre du GATT**.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 4 avril 1990. - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. La commission a procédé à l'audition de M. Michel Tatu, sur l'évolution de l'Union soviétique et de l'Europe de l'Est.

Au cours de son exposé introductif, M. Michel Tatu a d'abord souligné combien les situations des autres pays de l'Europe de l'Est et de l'URSS étaient différentes. Il s'est déclaré optimiste sur les évolutions en cours en Europe centrale mais plus réservé à propos de l'Union soviétique. Si ce pays a été en avance dans le processus de démocratisation dans les dernières années, il ne l'est plus aujourd'hui. Dans le domaine politique existe une très grande inertie. Les élections locales du printemps ont montré que les forces réformistes radicales, présentes surtout dans les zones urbaines, devraient compter avec la permanence d'un courant conservateur puissant, en particulier dans les provinces et dans les campagnes. De même, le passage de l'URSS à un système présidentiel est un progrès dans la mesure où il renforce le système électif au détriment des organes du parti. Les pouvoirs conférés au président de l'Union soviétique sont cependant très importants et lui donnent la possibilité de mener une politique autoritaire. A ce propos, M. Michel Tatu a estimé que des dérives vers un pouvoir personnel ne pouvaient pas être exclues.

M. Michel Tatu a ensuite souligné la gravité de la situation économique de l'URSS qui, depuis 1985, s'est

dégradée. Le système centralisé qui fonctionnait jusqu'alors, bien que très largement inefficace, est aujourd'hui déstabilisé par les réformes économiques en cours. Par ailleurs, la glasnost a des effets négatifs sur l'économie soviétique. En effet, les salariés n'hésitent plus à exprimer leur mécontentement, le cas échéant en faisant grève et obtiennent des augmentations de salaires génératrices d'inflation. En outre, les réformes se heurtent à des oppositions de la part de la population soviétique qui n'est guère favorable aux notions de marché, d'entreprise privée, de profit.

Enfin, **M. Michel Tatu** a souligné la gravité du problème des nationalités et du nationalisme en URSS. Il a d'abord noté que le problème ne se posait pas partout dans les mêmes termes. La situation en Transcaucasie, et notamment le conflit opposant Arméniens et Azeris, n'est, selon **M. Michel Tatu**, pas réellement gênante pour le pouvoir soviétique dans la mesure où la violence même qui s'y développe peut paraître justifier l'usage de la force. En revanche, a noté **M. Michel Tatu**, le nationalisme des pays baltes constitue un défi beaucoup plus grave pour **M. Gorbatchev** car il s'exprime sans violence. En fait, il a semblé à **M. Michel Tatu** qu'une rénovation de toute la fédération soviétique, le cas échéant en la "concentrant" sur les Républiques slaves : Russie, Biélorussie, Ukraine, pourrait à terme s'avérer nécessaire. **M. Michel Tatu** a, par ailleurs, rappelé la permanence en URSS d'un fort courant slavophile, absent des pays d'Europe centrale, qui s'exprime par une réhabilitation des valeurs culturelles et religieuses traditionnelles ainsi que par des manifestations xénophobes et antisémites. Il a évoqué l'éventualité d'une alliance entre les courants nationalistes slavophiles, certains membres conservateurs de l'appareil communiste ainsi que certains représentants de l'Armée. Une telle conjonction de forces pourrait agir dans le sens du ralentissement des réformes. Il a en outre souligné que les éléments du système répressif, pour l'instant en sommeil, restaient cependant en place.

M. Michel Tatu a conclu en notant que, même affaiblie, l'Union soviétique restait une puissance militaire importante. Il a estimé que si un sursaut nationaliste se produisait, l'attitude de l'URSS tant à l'égard de l'Ouest que de l'Europe de l'Est pourrait devenir moins amicale. Il a par ailleurs considéré que les Soviétiques mettraient tout en oeuvre pour maintenir la présence de leurs troupes en Allemagne de l'Est et éviter l'intégration de celle-ci dans l'OTAN.

M. Michel Tatu a ensuite répondu aux questions formulées par :

- **M. Marc Lauriol** sur les épurations de la hiérarchie militaire opérées par M. Gorbatchev, la position de l'URSS à l'égard de l'initiative de défense stratégique, les rapports entre M. Gorbatchev et le K.G.B., le rôle de l'Islam en URSS. Il a en outre souhaité être informé sur le poids respectif de l'attraction vers l'Europe ou vers le Pacifique pour l'URSS ;

- **M. Guy Cabanel** sur la possible mise en place d'une zone intermédiaire entre les pays de l'Est en voie de démocratisation. Dans cette zone, qui pourrait notamment comprendre la Pologne et la Bulgarie, l'URSS pourrait tenter de maintenir son influence. **M. Guy Cabanel** s'est par ailleurs montré interrogatif sur les possibilités d'instaurer une démocratie réelle en Union soviétique compte tenu de la mentalité slave ;

- **M. Xavier de Villepin** qui a souhaité connaître l'opinion de M. Michel Tatu sur M. Boris Eltsine et sur le fait de savoir si les démocraties occidentales devaient aider l'URSS sur le plan économique et financier ;

- **M. André Jarrot** sur l'attitude de l'URSS à l'égard des pays baltes qui serait un test de la volonté de libéralisation des autorités soviétiques ;

- **M. Michel Crucis** sur les possibilités pour l'URSS de devenir une démocratie de type libéral et sur la position soviétique à l'égard de la Chine et du Pacifique ;

- **M. André Bettencourt** qui a souhaité savoir si les puissances occupantes auront un rôle important à jouer dans le processus de réunification allemande.

Enfin, le **président Jean Lecanuet** a souligné que si l'URSS s'allégeait militairement, elle se débarrassait de matériels obsolètes mais poursuivait son effort sur les armes les plus modernes. Il a par ailleurs indiqué qu'il avait pu mesurer, lors de la mission très récemment effectuée par une délégation de la commission en Chine, combien ce pays restait vigilant à l'égard de l'URSS.

Dans ses réponses à l'ensemble de ces questions, **M. Michel Tatu** a notamment indiqué que M. Gorbatchev considérait effectivement le K.G.B. comme un "allié" privilégié. Il a estimé qu'il ne fallait pas surestimer l'ampleur du problème musulman en URSS. Il a souligné que la zone qui attirait le plus l'URSS demeurait l'Europe de l'Ouest. Il a jugé qu'il pouvait paraître difficile et aléatoire d'aider substantiellement l'URSS dans la mesure où les structures d'accueil d'une aide financière occidentale étaient inexistantes. Il a enfin estimé que si les Soviétiques poursuivaient la modernisation de leur arsenal, ils se heurtaient à de réelles limites technologiques dans ce domaine.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 3 avril 1990 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. La commission a procédé à l'audition de M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale sur le projet de loi n° 45 (1989-1990) relatif aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation.

Le ministre a tout d'abord rappelé les importants progrès réalisés par la discipline psychiatrique depuis la loi de 1838 et la décroissance globale du nombre de placements volontaires et de placements d'office. Il a évoqué la nécessité de mettre notre législation en cohérence avec les recommandations adoptées par le comité des ministres du Conseil de l'Europe le 22 février 1983 et avec le projet de résolution de la commission des droits de l'Homme de l'ONU.

Le ministre a ensuite présenté les quatre objectifs du projet de loi :

- promouvoir les droits des malades hospitalisés librement dans tout établissement public ou privé accueillant des malades mentaux ;

- mieux garantir les droits des personnes hospitalisées sans leur consentement, par une définition de ces droits, par l'aménagement du placement d'office, qui nécessitera un avis médical préalable et qui ne pourra se prolonger que s'il est périodiquement renouvelé et enfin, par l'instauration d'un double certificat pour l'admission à la suite d'un placement sur demande ;

- instaurer un meilleur contrôle des conditions d'hospitalisation, avec la création de commissions départementales indépendantes ;

- légaliser les sorties d'essai de malades faisant l'objet de mesures de placement.

En réponse aux questions de **M. Jean Dumont, rapporteur** du projet de loi, le ministre a apporté les précisions suivantes :

- le projet de loi constitue bien une avancée par rapport à la loi de 1838 puisque l'hospitalisation librement consentie devient la règle de droit commun ;

- les commissions départementales seront rémunérées et pourront assurer un contrôle effectif des conditions d'hospitalisation ; le Gouvernement n'est pas hostile à une extension des compétences de la commission, aux levées des placements sur demande et à la situation des personnes en hospitalisation libre ;

- s'agissant du placement sur demande, le Gouvernement déposera un amendement prévoyant qu'en cas d'urgence, le premier certificat pourra ne pas être exigé, le placement étant par la suite périodiquement révisé ;

- le Gouvernement n'est pas défavorable à ce que l'avis médical préalable au placement d'office émane obligatoirement d'un médecin extérieur à l'établissement afin de préserver l'équilibre des pouvoirs entre les différents protagonistes concernés ;

- le Gouvernement est disposé à aménager les dispositions pénales afin que les directeurs d'établissement ne soient pas reconnus comme seuls responsables du non-respect de la loi.

- une circulaire en date du 14 mars 1990 vient de définir la politique de santé mentale du Gouvernement ;

- celui-ci déposera en 1991 un projet de loi sur les droits généraux des malades.

Plusieurs commissaires sont ensuite intervenus.

M. Charles Descours a souligné le caractère très contraignant de l'obligation de transfert dans un établissement psychiatrique prévue par l'article L.332 du projet de loi. Il a ensuite évoqué les difficultés soulevées par l'exigence d'un double certificat, y compris en cas d'urgence. Il s'est interrogé sur les conditions d'application de la mainlevée automatique des placements d'office, qui risque d'entraîner des sorties injustifiées.

M. Franck Sérusclat a regretté qu'une place plus grande ne soit pas accordée à l'autorité judiciaire, garante des libertés individuelles. Il a souligné l'ambiguïté des relations entre le préfet et l'autorité médicale en cas de placement d'office. Il s'est interrogé sur l'utilisation, dans le projet de loi, des termes de "tiers" et de "proches".

Après avoir évoqué la législation italienne, **M. Paul Souffrin** a souligné la préférence marquée du projet de loi pour l'autorité administrative, par rapport au juge. Il a regretté le caractère impératif du transfert en établissement psychiatrique prévu par l'article L.332, et l'absence de dispositions concernant la réinsertion du malade.

M. Jean Madelain a évoqué les risques d'un excès de publicité des placements, par le biais de l'information systématique des maires.

M. Louis Boyer a jugé que la limite de 48 heures fixée aux mesures provisoires en cas de danger grave et imminent, risquait de se révéler insuffisante. Il a également évoqué les difficultés soulevées par le redéploiement des personnels des hôpitaux psychiatriques.

M. Claude Huriet s'est demandé s'il ne fallait pas encadrer le droit d'émettre des courriers personnels, reconnu aux malades en placement par l'article L.326-3.

M. Guy Robert a souhaité que la mise sous sauvegarde de justice, sous tutelle ou sous curatelle, ne soit plus mentionnée sur les actes d'état civil.

En réponse à ces interventions, **M. Claude Evin** a apporté les indications suivantes :

- la réévaluation périodique de la situation des personnes placées est une nécessité, y compris pour les malades chroniques,

- le rôle du préfet dans les différentes procédures répond au souci de pouvoir faire face aux urgences, mieux que ne pourrait le faire le juge,

- la notion de tiers permet de prendre en compte la situation des malades dénués de toute relation sociale, qui peuvent par exemple être suivis par une assistante sociale ;

- l'information systématique du maire peut effectivement entraîner des abus si elle fait l'objet d'une publicité excessive.

Mercredi 4 avril 1990 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a procédé à l'**examen du projet de loi n° 45 (1989-1990) relatif aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation.**

M. Jean Dumont, rapporteur, a tout d'abord rappelé que la loi du 30 juin 1838 sur les aliénés avait fait l'objet, depuis cent cinquante ans, de nombreuses tentatives de réforme, la dernière étant proposée par le docteur Zambrowski dans un rapport que lui avait demandé Mme Barzach, alors ministre de la santé, et dont le présent projet de loi s'inspire largement.

Le rapporteur a rappelé les transformations profondes de la psychiatrie induites par l'évolution des thérapeutiques, le développement de la sectorisation et le recours de plus en plus fréquent à l'hospitalisation libre au sein des établissements psychiatriques. Il a cité sur ce point les statistiques les plus récentes qui démontrent le caractère résiduel des placements sous contrainte, 2.500

malades étant actuellement en placement d'office et 17.000 en placement volontaire. Il a toutefois considéré que ce mode de placement demeurerait nécessaire et que la totalité des pays de la C.E.E. disposaient d'une législation sur l'internement des personnes atteintes de troubles mentaux.

Le rapporteur a ensuite estimé que la loi de 1838 avait su créer un équilibre entre l'autorité judiciaire, l'autorité administrative et l'autorité médicale et qu'à ce titre, il avait été difficile d'y toucher jusqu'ici. Néanmoins, elle mérite d'être améliorée, particulièrement en ce qui concerne les garanties apportées au malade.

Puis le rapporteur a présenté les grandes lignes du projet de loi qui aménage plus qu'il ne refond, la législation actuelle, à savoir :

- la consécration de l'hospitalisation libre ;
- la définition des droits du malade hospitalisé sans son consentement, conformément aux recommandations du comité des ministres du Conseil de l'Europe ;
- l'amélioration du contrôle des conditions d'hospitalisation par l'institution de commissions départementales ;
- l'instauration de garanties accrues pour le placement sur demande, par l'exigence d'un double certificat préalable et l'examen périodique du malade placé ;
- l'obligation d'un avis médical préalable au placement d'office et la mainlevée automatique de celui-ci dès lors qu'il n'est pas expressément confirmé par le préfet ;
- enfin, pour les deux types de placement, la légalisation des sorties d'essai.

En conclusion, le rapporteur a estimé que le texte s'était attiré deux types de critiques, selon que l'on privilégiait la garantie des libertés individuelles ou l'accès aux soins, surtout en cas d'urgence, mais que sur bien des points, il s'en tenait à un strict équilibre entre ces deux impératifs. Il a toutefois jugé utile d'amender le projet de

loi pour renforcer le rôle de la commission départementale, prendre en compte les situations d'urgence, mieux séparer la responsabilité médicale et celle du préfet dans le placement d'office et aménager le régime des sanctions pénales qui pèse de manière trop excessive sur les seuls chefs d'établissements.

En réponse aux questions de **M. Louis Souvet**, sur l'information des maires, de **MM. Henri Revol et Claude Huriet** sur le nombre d'hospitalisations et de **M. Jean Chérioux**, sur l'exigence d'un double certificat, **M. Jean Dumont, rapporteur**, a apporté les précisions suivantes :

- l'article L 349 du projet de loi prévoit la notification systématique au maire de la commune de résidence de toute levée d'un placement d'office ;

- le nombre de malades hospitalisés, un jour donné, dans un établissement ou un service psychiatrique, se situe autour de 75 .000 ;

- le nombre de patients pris en charge par le service public de psychiatrie, en hôpital ou en structure extra-hospitalière au cours de l'année 1987 s'élevait quant à lui à 750.000 personnes ;

- le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale a annoncé que le Gouvernement déposerait un amendement tendant à déroger à la règle du double certificat préalable pour les placements sur demande d'un tiers en cas d'urgence.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des articles**.

A l'article premier, elle a modifié l'intitulé du chapitre premier du titre IV du livre III du code de la santé publique afin de substituer au terme "malades mentaux", celui de "personne hospitalisée en raison de troubles mentaux", conforme à la terminologie adoptée dans le titre du projet de loi.

Elle a adopté un amendement de portée identique à l'article L 326-1 du code de la santé publique.

Elle a modifié l'article L 326-2 du code de la santé publique pour préciser que le consentement du malade doit être le critère de l'hospitalisation libre.

Après un large débat auquel ont participé, outre le **président et le rapporteur, MM. Jean Chérioux, Paul Souffrin, François Delga, Jacques Bimbenet, Henri Belcour, Franck Sérusclat et André Jourdain**, elle a ensuite adopté un amendement modifiant la rédaction du texte proposé pour l'article L 326-3 du code de la santé publique afin :

- d'une part de rendre obligatoire l'information du malade faisant l'objet d'une mesure de placement en ce qui concerne sa situation juridique et ses droits,

- d'autre part, après une observation de **M. Bernard Seillier**, de reprendre une disposition en vigueur, garantissant la liberté religieuse dans les établissements psychiatriques.

Elle a adopté sans modification les textes proposés pour les articles L 327 et L 328 du code de la santé publique, puis a adopté un amendement rectifiant une référence erronée à l'article L 329.

Elle a adopté sans modification les textes proposés pour les articles L 330 et L 330-1 du code de la santé publique puis l'article premier ainsi amendé.

A l'article 2, elle a adopté sans modification le texte proposé pour l'article L 331 du code de la santé publique.

Elle a adopté un amendement adoptant une nouvelle formulation pour l'article L 332, relatif au transfert d'un malade accueilli dans un établissement non habilité vers un établissement psychiatrique. Afin d'éviter les internements injustifiés, cet amendement précise les cas dans lesquels les malades peuvent faire l'objet de telles mesures, et laisse au directeur d'établissement le soin d'actionner l'une ou l'autre des procédures de placement.

La commission a adopté sans modification le texte proposé pour les articles L 332-1 et L 332-3 du code de la santé publique.

A l'article L 332-3 relatif à la commission départementale chargée de veiller au respect des libertés individuelles et de la dignité des personnes, elle a adopté :

- trois amendements de précision relatifs à la désignation d'une personnalité qualifiée par le président du Conseil général, au remplacement du terme "malades mentaux" et à la définition du secret professionnel qui s'impose aux membres de la commission ;

- trois amendements tendant à renforcer le rôle de cette commission en prévoyant son information sur toute levée de placement, en étendant sa compétence à l'ensemble des personnes accueillies en établissement, y compris en hospitalisation libre, et en lui permettant d'obtenir toutes informations auprès des personnels de l'établissement.

A l'article L 333 du code de la santé publique, elle a adopté trois amendements tendant respectivement :

- à supprimer l'obligation, douloureuse pour la famille ou le proche, de motiver la demande de placement, étant entendu que la motivation est exclusivement médicale et attestée par deux certificats et que cette demande soit restée manuscrite et signée par celui qui la formule ;

- à préciser que le deuxième certificat peut émaner d'un médecin de l'établissement d'accueil ;

- à introduire dans le projet de loi une procédure d'urgence, dont la nécessité est reconnue dans toutes les législations européennes, et qui consisterait à maintenir l'exigence du certificat d'un médecin extérieur à l'établissement, ce certificat pouvant toutefois être dressé dans les vingt-quatre heures qui suivent l'admission.

La commission a adopté sans modification le texte proposé pour l'article L 333-1 du code de la santé publique.

A l'article L 334 prévoyant l'envoi au maire du bulletin d'admission lors d'un placement sur demande, après un débat auquel ont participé, outre le **président et le rapporteur, MM. Henri Belcour, Jean Madelain, Henri Revol et Franck Sérusclat**, elle a adopté un amendement garantissant la confidentialité de cette transmission, afin d'éviter une publicité préjudiciable au malade. Puis elle a adopté un amendement complétant cet article pour assurer une information systématique de la commission départementale lors de l'utilisation de la procédure d'urgence.

Elle a adopté sans modification le texte proposé pour l'article L 335 du code de la santé publique.

A l'article L 336, elle a adopté un amendement exonérant des contrôles particuliers prévus par cet article les établissements privés assurant le service public hospitalier.

Elle a modifié le texte proposé pour l'article L 337 du code de la santé publique afin de limiter aux quatre premiers mois du placement les certificats médicaux périodiques, la commission départementale ayant obligation de surveiller tout placement sur demande se prolongeant au-delà de trois mois.

A l'article L 338, elle a adopté un amendement précisant le caractère circonstancié du certificat médical de levée de placement.

A l'article L 339, elle a donné à la commission départementale la possibilité de requérir à tout moment la levée d'un placement sur demande, lorsque celui-ci dépasse une durée de trois mois.

Elle a adopté un amendement de conséquence à l'article L 340 puis l'article L 341 sans modification.

Elle a modifié le texte proposé pour l'article L 342 du code de la santé publique afin de préciser :

- d'une part, que l'avis médical préalable en placement d'office ne pourrait émaner d'un médecin de

l'établissement d'accueil, la responsabilité médicale devant être dissociée de celle du préfet

- d'autre part, que c'est au directeur de l'établissement d'accueil de transmettre au préfet le certificat médical établi dans les vingt-quatre heures.

La commission a ensuite adopté sans modification le texte proposé pour les articles L 343, L 344, L 345, L 346, L 347, L 348, L 349 et L 350 du code de la santé publique.

A l'article L 351 relatif à la saisine du président du tribunal de grande instance en vue de lever le placement, elle a adopté un amendement réintroduisant le principe du débat contradictoire dans la procédure de référé.

Elle a adopté un amendement modifiant le texte proposé pour l'article L 352 du code de la santé publique afin de permettre de rendre alternatives, et non obligatoirement cumulatives, les peines d'emprisonnement et les amendes prévues par cet article.

Elle a adopté un amendement ayant le même objet à l'article L 353 ainsi qu'un amendement rectifiant une référence erronée et un amendement évitant que la responsabilité pénale du chef d'établissement ne puisse être engagée lorsque certains certificats médicaux n'ont pas été dressés.

A l'article L 354, elle a réintroduit la responsabilité pénale, prévue par le texte actuel, des médecins ayant omis d'établir des certificats médicaux relevant de leur responsabilité en application de la loi.

Enfin, elle a adopté sans modification le texte proposé pour l'article L 355 du code de la santé publique.

La commission a ensuite **adopté l'article 2** puis **l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.**

Puis la commission a désigné **M. Claude Huriet** comme **rapporteur pour le projet de loi n° 208 (1989-1990) modifiant le code du travail et relatif aux agences de mannequins et à la protection des enfants.**

Enfin, la commission a désigné **M. Guy Penne** comme **rapporteur officieux** pour le **projet de loi n° 1182 (AN)** relatif à la **protection des personnes contre les discriminations en raison de leur état de santé ou de leur handicap.**

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

Mardi 3 avril 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. - La commission a procédé à l'audition de M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, sur la situation économique française et l'avenir de l'union économique et monétaire européenne dans la perspective des projets d'unification monétaire entre la R.F.A. et la R.D.A.

Examinant d'abord la situation économique internationale, M. Pierre Bérégovoy a estimé que celle-ci était satisfaisante malgré le ralentissement de la croissance aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, le coût élevé des produits pétroliers et le caractère préoccupant du niveau d'endettement des pays en voie de développement.

Après avoir fait part à la commission des conclusions qu'il retirait de ses entretiens avec M. Ryjkov, président du conseil des ministres de l'U.R.S.S. et évoqué les difficultés économiques actuellement rencontrées par ce pays, il a remarqué que la transition des pays de l'Est vers l'économie de marché représentait un gisement de croissance potentielle pour les économies européennes. Il a relevé que l'établissement d'échanges de nature strictement commerciale entre l'U.R.S.S. et les pays de l'Est pourrait poser le problème du transfert de certaines charges vers les pays occidentaux. Il a noté le désir des dirigeants soviétiques de prendre une part active dans les organisations internationales telles que le G.A.T.T., le

F.M.I. ou la Banque mondiale. Il a souligné que cela poserait tôt ou tard le problème de la convertibilité du rouble.

Abordant la question de la réunification allemande, **M. Pierre Bérégovoy** a indiqué que celle-ci, certes inéluctable, s'effectuerait selon un rythme difficile à déterminer a priori. En effet, elle pose deux problèmes majeurs. D'une part, sur le plan des principes, dès lors que la réunification s'effectue dans le cadre de l'article 23 de la Constitution allemande, l'intégration des Länder implique la consultation des deux gouvernements allemands ainsi que celle des quatre puissances co-signataires du traité : les Etats-Unis, l'U.R.S.S., le Royaume-Uni, la France. A l'évidence, les implications politiques, militaires et stratégiques ne pourront être négligées.

D'autre part, **M. Pierre Bérégovoy** a rappelé que les modalités de réalisation de l'union économique et monétaire allemande, loin d'être arrêtées, faisaient encore l'objet de controverses et de négociations importantes.

Se félicitant de la bonne tenue du franc, il a expliqué la poursuite d'une croissance soutenue en France par le maintien d'une forte demande des ménages et d'un flux d'investissement élevé. Il a toutefois relevé les faiblesses de la balance commerciale et le caractère préoccupant de la situation de l'emploi. Il a insisté sur la nécessité de combler l'écart entre le besoin d'investissement de notre économie et sa capacité d'épargne.

A l'issue de cette présentation, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a souhaité obtenir des précisions sur quatre points :

- il a demandé à connaître l'incidence sur les recettes fiscales du supplément de croissance prévu pour 1990 ;
- il s'est enquis des perspectives budgétaires ouvertes pour 1991 dans le cadre de la préparation du grand marché unique ;

- il s'est inquiété de la baisse préoccupante de l'encaisse des livrets A des caisses d'épargne ;

- enfin, il s'est interrogé sur la réalité des justifications économiques qui avaient motivé l'adoption, par le Gouvernement, du décret d'avances du 30 mars 1989.

En réponse au rapporteur général, **M. Pierre Bérégovoy** a constaté tout d'abord qu'un surcroît de recettes fiscales n'était pas observé actuellement au niveau de la trésorerie de l'Etat.

Soulignant ensuite qu'il lui semblait prématuré de se prononcer sur les orientations budgétaires pour 1991, il a indiqué que celles-ci s'inscriraient dans le cadre des objectifs de réduction du déficit budgétaire et de maîtrise de l'évolution de la dépense publique.

S'agissant de l'encaisse des livrets A, après avoir rappelé que le taux d'épargne des ménages était globalement en amélioration, le ministre d'Etat a précisé qu'il étudiait, en concertation avec les institutions concernées, les mesures envisageables pour remédier à la baisse des encours.

Concernant enfin le décret d'avances, il a estimé que celui-ci relevait d'une saine gestion budgétaire en raison du caractère urgent des dépenses à financer.

M. Paul Loridant a souhaité obtenir des précisions sur les divergences qui existeraient entre les autorités monétaires allemandes et le Gouvernement de ce pays sur le taux de convertibilité monétaire. Evoquant les perturbations qui affectent le marché des changes japonais, il s'est interrogé sur les risques de retrait des investisseurs nippons du marché des emprunts d'Etat en France.

M. Jacques Oudin s'est enquis des conditions dans lesquelles le Gouvernement envisageait de créer une contribution sociale généralisée ainsi que des perspectives d'instauration d'un taux unique pour l'impôt sur les sociétés.

M. René Ballayer s'est interrogé sur la divergence croissante entre le niveau des taux d'intérêts et celui de l'inflation et a demandé des précisions sur les modalités de mise en oeuvre de la réforme de la part départementale de la taxe d'habitation.

M. Yves Guéna a abordé la conjoncture financière, en particulier au Japon, et s'est inquiété du déficit du commerce extérieur et de la persistance d'un taux de chômage élevé en France malgré un contexte apparemment favorable.

M. Maurice Couve de Murville s'est enquis du contenu des négociations prévues dans le cadre de la prochaine conférence intergouvernementale sur l'union économique et monétaire (U.E.M.) ainsi que de l'état d'avancement des discussions relatives à l'harmonisation fiscale européenne.

M. Emmanuel Hamel a déploré l'importance des annulations de crédits prévues au titre du budget de la défense à la suite du décret d'avances du 30 mars 1989.

M. Roland du Luart s'est inquiété des conséquences, pour les agriculteurs français, du développement des échanges agro-alimentaires avec les pays de l'Est.

M. Jacques Chaumont a fait part au ministre d'Etat des critiques dont il avait été informé, lors d'une récente mission parlementaire en Pologne, sur l'attitude de la France au sujet de la renégociation de la dette extérieure polonaise. S'agissant de l'aide à la Pologne, il a demandé comment en était réparti le montant entre la Communauté européenne et les Etats-membres dans le cadre de leurs relations bilatérales.

M. Robert Vizet s'est inquiété des conséquences de l'unification monétaire interallemande sur l'économie française et s'est demandé dans quelle mesure la prochaine loi de finances répondrait à l'objectif de réduction des inégalités. Il s'est interrogé sur les modalités de versement de la D.G.F. aux collectivités locales et sur le

champ d'application de la taxe sur les bureaux en région Ile-de-France.

Après avoir précisé que cette taxe ferait l'objet de recours contentieux et avoir évoqué les moyens de réduire le chômage, **M. Jean Clouet** s'est enquis des orientations budgétaires en matière d'aménagement routier et a dénoncé l'incohérence des directives données en matière de placement de la trésorerie des organismes d'H.L.M.

M. Jean Arthuis s'est inquiété de l'impact, pour l'économie française, des accords commerciaux qui seraient susceptibles d'être prochainement passés entre la R.F.A. et l'U.R.S.S.

Il s'est interrogé sur le caractère protectionniste de l'économie allemande, s'agissant en particulier des mouvements de capitaux étrangers dans ce pays. Il a appelé enfin l'attention sur la nécessité d'un contrôle rigoureux par les autorités administratives concernées, notamment par la C.O.B., des publicités à caractère financier.

M. Christian Poncelet, président, a soulevé le problème des charges que pourrait faire peser à terme la réunification allemande sur la C.E.E. Il a demandé, en outre, au ministre d'Etat si un effort financier particulier était envisagé en faveur des entreprises publiques. Enfin, il a exprimé le voeu qu'un débat d'orientation budgétaire puisse se tenir devant la Haute assemblée au cours de la présente session.

Répondant aux différents intervenants, **M. Pierre Bérégovoy** a tout d'abord expliqué que si l'unification économique allemande lui semblait désormais inéluctable, le choix des taux de convertibilité interallemands devrait faire l'objet d'une négociation entre les deux Etats concernés.

Toutefois, il a considéré comme acquis que la parité entre les deux monnaies serait différente selon qu'il s'agit des salaires, de l'épargne des ménages, de la dette des entreprises ou de la dette extérieure. Il a souligné les

risques inflationnistes liés à l'abondance monétaire qui pourrait résulter d'un taux de conversion inadéquat.

Evoquant les conséquences économiques de l'unification, il a estimé que l'économie française était désormais en mesure de faire face aux éventuelles tensions sur les taux d'intérêt que pourrait provoquer une poussée inflationniste en R.F.A.

S'agissant de la future conférence intergouvernementale sur l'union économique et monétaire (U.E.M.), il a estimé que celle-ci devrait porter notamment sur le statut d'un système européen de banques centrales et sur l'instauration d'une discipline budgétaire commune. Il a considéré que la responsabilité de la politique monétaire et donc des taux d'intérêt devrait incomber à une autorité centrale européenne dont on pouvait accepter l'indépendance. En revanche, selon lui, la politique monétaire extérieure, et notamment la gestion des taux de change, devait demeurer de la responsabilité des gouvernements nationaux.

En ce qui concerne l'harmonisation des taux de T.V.A., le ministre d'Etat a rappelé que la France avait obtenu un accord de principe concernant la perception de la T.V.A. dans le pays importateur et non plus dans le pays exportateur comme prévu initialement par la commission de Bruxelles.

A propos de la dette polonaise, **M. Pierre Bérégo**voy a indiqué que les modalités de son réaménagement étaient actuellement en cours de discussion au sein du club de Paris.

S'agissant des exportations agricoles des pays de l'Est, le ministre d'Etat a souligné l'intérêt qu'il attachait, d'une manière générale, au développement des échanges commerciaux entre la France et ces pays.

Quant à la taxe sur les bureaux en région parisienne, il a précisé qu'aucune exemption n'était actuellement envisagée en faveur des locaux commerciaux ou à usage

professionnel ni en faveur de ceux utilisés par les collectivités locales.

S'agissant de la réforme de la taxe d'habitation, le ministre d'Etat a indiqué que les résultats des simulations en cours le conduirait à demander la poursuite des études déjà entreprises.

A propos du Japon, M. Pierre Bérégovoy a estimé que la chute des cours en bourse et de la monnaie nippone était due en partie à une surévaluation artificielle des actifs japonais.

Revenant sur les annulations de crédits consécutives au décret d'avances du 30 mars, il a souligné que celles-ci portaient essentiellement sur certains crédits inemployés du ministère du travail et de l'emploi.

Concernant les autoroutes, le ministre d'Etat a convenu qu'un effort d'investissement demeurerait nécessaire.

Il a enfin donné son accord de principe sur un débat d'orientation budgétaire au Sénat, au cours de la session de printemps.

Mercredi 4 avril 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. - La commission a procédé à l'examen des conclusions du rapport sur "l'harmonisation fiscale européenne et ses conséquences économiques", commandé en 1989 par le Sénat au Centre d'études prospectives et d'informations internationales (C.E.P.I.I.), à l'Observatoire français des conjonctures économiques (O.F.C.E.) et établi en collaboration avec les experts de l'Institute for fiscal studies de Londres.

Cet examen a eu lieu en présence des auteurs de l'étude, ainsi que de M. Jean-Marcel Jeanneney, ancien président de l'O.F.C.E., M. Patrice Vial, directeur de la prévision au Ministère de l'économie, des finances et du budget, M. Michel Aujean, directeur à la commission des Communautés européennes, M. Jean-Paul Fitoussi,

président de l'O.F.C.E., M. Jean-Michel Charpin, directeur du C.E.P.I.I.

Après avoir souligné l'urgence et l'importance d'une réflexion d'ensemble sur l'harmonisation fiscale européenne, **M. Christian Poncelet, président**, a brièvement rappelé les deux objectifs principaux de l'étude commandée par la commission des finances du Sénat. D'une part, dresser un constat global de la diversité des systèmes fiscaux existant dans les différents pays de la Communauté européenne ; d'autre part, évaluer, notamment à l'aide de simulations macro-économiques, l'impact sur les finances publiques et les économies nationales des mesures suggérées pour progresser dans la voie de l'harmonisation fiscale.

La commission a ensuite procédé à l'examen des conclusions de la première partie du rapport, relatives à la comparaison des divers systèmes fiscaux européens.

Après un bref rappel méthodologique, **M. Jean-Paul Fitoussi, président de l'O.F.C.E.**, a souligné le caractère exceptionnel, tant par son exhaustivité que par sa complexité, du rapport soumis à la commission des finances du Sénat. Il a, par ailleurs indiqué que les conclusions de cette étude n'engageaient que leur auteurs et non les instituts auxquels ils appartenaient.

M. Henri Sterdyniak, expert à l'O.F.C.E., a ensuite présenté les principaux éléments de l'étude. Il a tout d'abord souligné l'enjeu de l'harmonisation fiscale européenne dans le cadre de la préparation du marché unique européen, et notamment la prévention des déséquilibres économiques qui pourraient résulter du maintien d'une trop grande disparité entre les fiscalités des différents pays membres.

Il a ensuite fourni à la commission un aperçu de la situation actuelle des prélèvements obligatoires dans les pays membres de la Communauté économique européenne et, à titre de comparaison, aux Etats-Unis et au Japon.

Selon lui, la diversité constatée en termes de rentrées fiscales en pourcentage du produit intérieur brut entre les différents pays considérés est essentiellement imputable au degré inégal de développement et à des modalités différentes de financement des systèmes de protection sociale.

A cet égard, l'analyse comparative de la répartition des prélèvements obligatoires selon l'administration perceptrice (administrations centrales et internationales, collectivités locales, sécurité sociale), fait apparaître que la France est caractérisée par l'importance du prélèvement au profit de la sécurité sociale.

En ce qui concerne la structure des recettes fiscales selon la nature économique de leur assiette, **M. Henri Sterdyniak** a essentiellement attiré l'attention de la commission sur, d'une part, la diversité de la part des prélèvements pesant sur le coût du travail (2,4 % du total des prélèvements obligatoires pour le Danemark contre 29,1 % pour la France) et, d'autre part, sur la faiblesse relative du rendement de l'impôt sur le revenu en France qui se situe très en-deçà de la moyenne communautaire.

Par ailleurs, pour évaluer la disparité des structures fiscales, les experts ont établi un indicateur de l'écart entre les prélèvements d'un pays donné et la moyenne de la Communauté européenne dont il ressort que la France reste le grand pays européen dont la structure est la plus éloignée de la moyenne communautaire.

S'agissant de la part contributive de chaque pays membre au budget de la Communauté, le caractère inégal de la répartition est nettement marqué, le total des recettes ainsi mises à la disposition de la Communauté étant, en toute hypothèse, trop faible pour permettre à cette dernière de jouer un véritable rôle conjoncturel.

En guise de conclusion, **M. Henri Sterdyniak** a précisé que l'évaluation de la marge de manoeuvre dont dispose chaque pays pour ajuster son système fiscal aux nécessités de l'harmonisation européenne dépend de l'état

présent de ses finances publiques et, notamment, du niveau du déficit budgétaire et de celui de la dette publique. Pour stabiliser le ratio dette publique/P.I.B., il faut que le budget se solde par un "excédent primaire" qui dépend du niveau des taux d'intérêt, du taux de croissance du P.I.B. et du niveau actuel de la dette publique. Les experts ont donc calculé le niveau de l'excédent primaire requis dans chaque pays pour stabiliser le ratio dette publique/P.I.B. Il ressort de ce calcul que l'équilibre entre l'excédent primaire effectif et l'excédent primaire requis est déjà réalisé pour la plupart des pays, y compris la France.

A l'issue de cet exposé, **M. Christian Poncelet, président**, a insisté sur la particularité du système fiscal français, notamment en ce qui concerne le faible rendement de l'impôt sur le revenu des ménages (dû à l'étroitesse de son assiette), l'importance des cotisations sociales, et le poids élevé des cotisations sociales employeurs.

M. André Ballayer s'est interrogé sur l'apparente contradiction entre le faible excédent primaire requis au Danemark pour stabiliser son ratio d'endettement et la faible part des profits dans la valeur ajoutée des entreprises de ce pays.

M. Jean Arthuis s'est interrogé sur la part spécifique des prélèvements des collectivités territoriales et des organismes sociaux dans l'ensemble des prélèvements libérateurs considérés. Par ailleurs, il s'est étonné de la faiblesse des valeurs retenues par les experts pour évaluer, en France, la dette des administrations, compte tenu notamment de l'accroissement rapide de l'endettement des collectivités locales.

M. Robert Vizet s'est fait l'écho des préoccupations exprimées par M. Jean Arthuis, en insistant sur la nécessité d'informations complémentaires sur l'endettement des collectivités locales.

M. Jacques Oudin s'est interrogé sur les différents chiffres disponibles, tant dans les propres évaluations des

experts qu'auprès d'autres sources officielles, concernant le taux des prélèvements obligatoires en France exprimé en pourcentage du P.I.B. ; sur les statistiques relatives à la comparaison du coût du travail entre la France et la R.F.A., telles qu'elles ressortent des travaux du C.E.P.I.I. et de l'O.F.C.E., et qui paraissent contradictoires avec les valeurs communément admises à ce sujet ; sur la faible part des profits dans la valeur ajoutée des entreprises japonaises ; sur les disparités surprenantes constatées dans la contribution des différents pays membres au budget de la C.E.E.

M. Christian Poncelet, président, a demandé qu'on lui précise les éléments retenus pour la définition du coût du travail, notamment en ce qui concerne les cotisations sociales.

M. Jean Arthuis s'est interrogé sur la prise en compte de l'économie parallèle dans les statistiques officielles des pays concernés et sur l'influence de ce phénomène sur les conclusions des experts.

En réponse aux différents intervenants, **M. Henri Sterdyniak** a apporté les précisions suivantes. La situation particulière du Danemark résulte d'une forte progression des prélèvements obligatoires supportés par les ménages. Seuls les intérêts nets sont pris en compte par les experts pour évaluer la dette publique de l'ensemble des administrations et les données chiffrées utilisées à ce sujet datent de la fin de l'année 1988. Seuls des agrégats généraux, rassemblant l'ensemble des informations relatives aux administrations, organismes publics et collectivités locales sont pertinents au niveau international. Seules les cotisations salariales employeurs ont été intégrées par les experts dans leur définition du coût du travail, les cotisations sociales salariés étant imputées sur les revenus des ménages. La différence effective du coût du travail entre la France et la R.F.A. s'explique essentiellement par la différence du niveau des salaires bruts entre ces deux pays, alors que l'étude soumise à la commission des finances ne prenait en compte

que les cotisations sociales pour déterminer le coût du travail. Les différentes valeurs parfois attribuées à certains indicateurs résultent essentiellement des spécificités des comptabilités nationales des différents pays membres. Le phénomène de l'économie parallèle fait généralement l'objet d'une évaluation forfaitaire par les services compétents et, de ce fait, se trouve partiellement pris en compte par les statistiques officielles.

Après avoir brièvement rappelé les différentes alternatives possibles en la matière, **M. Henri Sterdyniak** a ensuite exposé à la commission les fondements empiriques et théoriques des recommandations des experts. En matière d'harmonisation européenne, il a tout d'abord rappelé les exigences principales formulées par ceux-ci, à savoir, : aboutir à l'intégration parfaite des marchés au sein de la Communauté ; concilier l'efficacité économique et la justice sociale ; respecter les préférences et les spécificités nationales, principalement en matière de protection sociale.

S'agissant du rapprochement des systèmes fiscaux nationaux, **M. Henri Sterdyniak** a estimé que l'achèvement du marché intérieur dans la Communauté n'imposerait que des contraintes relativement limitées, les économies nationales étant déjà largement ouvertes les unes aux autres depuis trente ans et ayant déjà intégré dans leurs relations les différences caractérisant leurs systèmes fiscaux et sociaux.

En ce qui concerne l'évaluation de l'incidence économique réelle des différentes catégories d'impôts, **M. Henri Sterdyniak** a indiqué que l'incidence réelle d'un prélèvement obligatoire peut être différente de ce qu'elle est en apparence, l'essentiel étant de déterminer si l'impôt est finalement répercuté sur les ménages ou sur les entreprises. Il a ensuite exposé les trois "théorèmes d'équivalence macro-économiques" énoncés par les experts à ce sujet, à savoir : "on peut sans coût transformer des cotisations sociales salariés en impôt sur le revenu" ; "on peut sans coût transformer des cotisations employeurs en

cotisations salariés ou en impôt sur le revenu" ; "on peut transformer des points de T.V.A. en points de cotisations employeurs à condition de dévaluer simultanément".

A la lumière de ces principes généraux, **M. Jean Le Dem, expert du C.E.P.I.I.**, a ensuite analysé les conséquences de l'application de ces principes sur l'harmonisation fiscale en fonction du degré de "mobilité géographique" de la matière imposable.

A cet égard, l'harmonisation des revenus des placements financiers est jugé indispensable par les experts qui soulignent les inconvénients de la tendance à la "défiscalisation" actuellement suivie et proposent, dans la perspective d'un élargissement des ressources propres de la Communauté, de faire de l'imposition des revenus des capitaux un impôt communautaire.

Pour l'impôt sur les sociétés, **M. Jean Le Dem** a exposé les critiques des experts concernant la diversité actuelle des systèmes nationaux d'imposition. Il a, par ailleurs, exposé la nécessité d'un rapprochement progressif vers une fiscalité des entreprises qui serait la plus neutre possible quant à la localisation du capital. A plus long terme, les experts évoquent l'idée d'un transfert à la Communauté de tout au partie de l'imposition des bénéficiaires des sociétés.

S'agissant de la fiscalité indirecte (T.V.A. et accises), **M. Jean Le Dem** a exprimé le scepticisme des experts quant à l'attention particulière actuellement portée à ce sujet par la commission des Communautés et les gouvernements dans la perspective de la suppression des frontières fiscales à l'intérieur de la Communauté. Selon **M. Jean Le Dem**, les orientations proposées par la commission, à savoir le rapprochement des taux à l'intérieur de deux "fourchettes", paraissent suffisantes.

De même, il a indiqué que les experts estiment possibles de maintenir des accises différentes selon les pays pour le tabac et les alcools. Il a ensuite brièvement présenté les résultats des simulations macro-économiques

réalisées à l'aide du modèle Mimosa en fonction des hypothèses de travail précédemment exposées.

M. Christian Poncelet, président, a ensuite invité **M. Patrice Vial, directeur de la prévision au ministère de l'économie, des finances et du budget**, à faire part de ses observations personnelles.

Après avoir salué le caractère impressionnant de l'étude présentée, et exprimé son accord sur la problématique et la plupart des hypothèses retenues dans le cadre du rapport, **M. Patrice Vial** a insisté sur l'importance de l'effort de rationalisation à effectuer à l'occasion de l'harmonisation des fiscalités européennes, jugé que les Etats-membres conserveraient une marge de manoeuvre non négligeable en matière de politique conjoncturelle, souligné la nécessité d'une prévisibilité et d'une lisibilité raisonnables des réformes à venir pour les acteurs économiques, et enfin rappelé les limites des simulations macro-économiques pour l'évaluation des effets réels d'une réforme fiscale.

M. Michel Aujean, directeur à la commission des Communautés européennes, a également déclaré partager la plupart des conclusions du rapport présenté, dont il a souligné le caractère exceptionnel. Il a ensuite exprimé diverses réflexions personnelles portant d'une part, sur la nécessité d'une démarche pragmatique respectueuse de la plus grande souveraineté possible des Etats en matière fiscale ; d'autre part, sur la nécessaire prise en compte de la mobilité de l'ensemble des facteurs économiques dans l'analyse des conséquences de l'harmonisation fiscale européenne ; enfin, sur l'évolution des propositions de la commission des Communautés européennes en matière de fiscalité indirecte.

Après avoir remercié les différents intervenants, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a demandé aux experts des précisions complémentaires, notamment sur le caractère "interiminaire" qui définit, selon eux, la solution française actuellement retenue concernant les modalités d'harmonisation de la T.V.A., et sur le poids des cotisations

sur la compétitivité des entreprises et sur les conséquences économiques d'une harmonisation des cotisations sociales françaises par rapport aux autres pays européens. Il a souligné l'intérêt de dépasser la seule démarche "de suppression des obstacles à la libre circulation", pour profiter de l'harmonisation et rationaliser les structures fiscales afin d'assurer conjointement l'efficacité économique et la justice sociale.

M. Jacques Oudin a exprimé son adhésion à la nécessité formulée par les experts d'une harmonisation pragmatique et progressive de la fiscalité européenne, celle-ci devant en premier lieu porter sur les facteurs économiquement les plus mobiles, et notamment les capitaux. Il a également déterminé la priorité qui, selon lui, devait guider l'action en ce domaine, à savoir, par ordre d'importance respective, l'harmonisation du mode de financement des prestations sociales, de l'imposition des bénéficiaires des sociétés et de la fiscalité indirecte.

M. René Ballayer s'est interrogé sur la part relative de la fiscalité locale dans le total des prélèvements obligatoires supportés par les entreprises et sur les distorsions liées à la taxe professionnelle.

M. Emmanuel Hamel a exprimé son opposition aux conclusions des experts selon lesquelles le budget communautaire est appelé à prendre progressivement plus d'importance dans l'ensemble des finances publiques européennes.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur le risque protectionniste des conséquences du maintien de la diversité des taux nationaux de T.V.A. après harmonisation, à l'échelle européenne, de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés. Il a également souligné d'une part, les risques sociaux que pourrait présenter en France une modification trop hâtive du financement des cotisations sociales, d'autre part, le caractère imprévisible des évolutions économiques et

sociales pouvant remettre en cause certaines conclusions du rapport présenté.

Par ailleurs, **M. Michel Aujean**, directeur à la commission des Communautés européennes, a exposé le calendrier prévisionnel d'harmonisation des taux nationaux de la T.V.A. Il a mis en évidence quelques problèmes concrets résultant de la mise en oeuvre de cette harmonisation et souligné le caractère éminemment transitoire des principes retenus en la matière.

En réponse aux différents intervenants, les experts du C.E.P.I.I. et de l'O.F.C.E. ont apporté les précisions suivantes. En matière de fiscalité des entreprises, il paraît opportun d'harmoniser plutôt les principes généraux d'imposition plutôt que les taux proprement dits. La spécificité de la taxe professionnelle en France et en R.F.A. ne crée pas de distorsion particulière au niveau macro-économique. L'importance des facteurs conjoncturels ne peut pas être négligée. Les principes généraux retenus pour progresser dans la voie de l'harmonisation fiscale européenne devraient pouvoir s'adapter avec souplesse aux difficultés économiques momentanées de certains pays membres.

M. Christian Poncelet, président, a ensuite invité **M. Jean-Marcel Jeanneney**, ancien président de l'O.F.C.E., à faire part à la commission des finances de ses observations personnelles.

Après avoir brièvement rappelé la vocation et les principes méthodologiques de l'O.F.C.E., **M. Jean-Marcel Jeanneney**, a souligné la qualité de la contribution du Sénat à l'occasion de l'élaboration du rapport, l'urgence et l'importance des questions évoquées, et le caractère pernicieux de la taxe professionnelle au niveau national.

M. Christian Poncelet, président, a conclu en soulignant l'importance et l'utilité du rapport présenté pour la nécessaire réflexion des différents acteurs institutionnels concernés par ce sujet.

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

Mercredi 4 avril 1990 - Présidence de M. Jacques Larché, président- La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat** auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales, sur le **projet de loi n° 165 (1989-1990)** adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la **participation des communes au financement des collèges**.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat, a rappelé en premier lieu que l'article 15-3 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée avait donné un caractère provisoire au maintien de la participation des communes aux dépenses des collèges, et qu'il avait fait obligation au Gouvernement de présenter au Parlement un rapport sur les conditions de cette participation et sur les modalités de son extinction progressive dans un délai maximum de dix ans.

Ce rapport, qui a été déposé le 4 octobre dernier sur le bureau du Sénat, a notamment fait ressortir que le mécanisme de participation des communes avait été mis en oeuvre de façon satisfaisante, en dépit de la complexité des modes de calcul et de répartition ; certains départements ont d'ailleurs décidé d'opter pour une exonération partielle, voire totale, des communes, dans la mesure où cette participation représente en moyenne respectivement 2 % du budget de fonctionnement et 7 % du budget d'investissement des départements.

En second lieu, le secrétaire d'Etat a présenté les grandes lignes du projet de loi qui tend à supprimer la participation communale dans un délai maximum de cinq ans, pour le fonctionnement, et de dix ans pour l'investissement. Mais pour répondre à un objectif de souplesse, c'est à chaque département qu'il reviendra de fixer lui-même le rythme de décroissance de cette participation, ainsi que le taux de la participation communale au cours de la période d'extinction.

Le projet de loi tend en outre à offrir un choix (art. 2 du projet) au département pour le paiement des contributions des communes, le versement pouvant se faire directement, comme à l'heure actuelle, ou par l'intermédiaire de la commune propriétaire ou d'implantation du collègue.

Enfin, **M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat**, a indiqué que l'Assemblée nationale, saisie le 19 décembre dernier, a prévu de reporter la date de la délibération par laquelle le conseil général aura à fixer le rythme d'extinction, du 1er janvier au 1er juillet 1990 et a, en outre, décidé de réserver aux seules opérations nouvelles d'investissement le système de décroissance progressive de la participation communale.

Il a enfin rappelé les règles applicables aux équipements sportifs destinés aux populations scolaires, en précisant que, lorsque les équipements sportifs sont intégrés, ils subissent le sort des établissements dans lesquels ils sont implantés ; lorsqu'ils sont extérieurs, le département peut réaliser l'équipement et bénéficier éventuellement d'une subvention du fond national de développement du sport ; lorsque la commune choisit de réaliser elle-même l'équipement sportif avec la participation du département, elle peut bénéficier de la dotation globale d'équipement pour les investissements réalisés.

M. Lucien Lanier, rapporteur, après avoir remercié le secrétaire d'Etat de la collaboration apportée par ses services pour la préparation du projet de loi, a demandé à quelle date le rapport relatif aux équipements sportifs,

annoncé à l'Assemblée nationale, serait publié. Il a insisté sur l'intérêt d'un bilan retraçant l'évolution de la population scolaire jusqu'en 1990 et les perspectives d'évolution à compter de cette date.

S'agissant du choix ouvert par l'article 2 du projet de loi entre le versement direct des contributions communales au département et le versement, par l'intermédiaire de la commune propriétaire, du groupement compétent ou de la commune d'implantation, il a souhaité qu'une plus grande concertation soit instaurée entre les collectivités concernées et le département.

Enfin, il a souhaité connaître la position du Gouvernement sur l'amendement introduit, à l'Assemblée nationale, à l'article 3, concernant les dépenses nouvelles d'investissement.

En réponse, **M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat**, a notamment indiqué que les perspectives d'avenir concernant la population scolaire n'étaient pas faciles à établir et qu'il y avait lieu d'être circonspect sur les prévisions en la matière.

En ce qui concerne le choix du mode de versement de la participation communale, il s'est montré ouvert à l'introduction de mesures de souplesse dans le dispositif.

S'agissant des dépenses nouvelles d'investissement, il a indiqué que le Gouvernement n'était pas hostile à la position de l'Assemblée nationale.

Sont ensuite intervenus dans le débat :

- **M. Lucien Neuwirth**, qui a dénoncé l'hypocrisie des nouvelles dispositions qui allaient conduire les départements à supporter de nouvelles charges sans compensation, ce qui les contraindrait à augmenter la fiscalité locale ;

- **M. Jacques Sourdille**, qui s'est inquiété de la portée pratique que risquait d'avoir la réglementation du taux "zéro", à compter du 1er janvier 1990, et qui a évoqué le

problème des collèges ruraux transformés en "pôles primaires", avec pour conséquence un transfert de responsabilités du département à la commune, sans adaptation des modalités de financement de ce transfert ;

- **M. Claude Pradille** qui a cité le cas d'opérations d'investissements décidées avant la réforme et engagées en 1990, s'interrogeant sur le régime juridique qui lui serait applicable, au regard de la notion de dépenses nouvelles ;

- **MM. Luc Dejoie et Charles Jolibois** qui ont estimé inutiles le dernier alinéa de l'article premier et le dernier alinéa de l'article 3, la règle qu'ils édictent pouvant se déduire des alinéas précédents ;

- **M. Bernard Laurent** qui a appuyé ce point de vue et s'est montré favorable à la limitation du dispositif aux dépenses nouvelles d'investissement.

M. Jacques Larché, président, a alors relevé que l'on oubliait trop souvent que la décentralisation impliquait la diversité.

M. Paul Masson a estimé, pour sa part, que la limitation aux dépenses nouvelles d'investissements pénalisait précisément ceux qui avaient hérité d'un parc en très mauvais état et qui avaient dû entreprendre d'urgence les travaux de réhabilitation et de remise en état. Il a craint, en conséquence, que le nouveau dispositif ne conduise à renforcer davantage les départements qui ont déjà les meilleurs équipements.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat**, a notamment indiqué :

- que l'Assemblée des présidents des conseils généraux et l'Association des maires de France avaient accueilli favorablement le texte ;

- qu'il n'était pas question que l'Etat verse au département autre chose que les sommes qu'il consacrait antérieurement aux compétences transférées.

S'agissant de la suppression de la participation communale dès le premier janvier 1990, il a relevé que de nombreuses communes étaient volontaires pour continuer à participer aux dépenses afférentes aux collèges et que rien n'interdisait la passation de conventions pour une participation volontaire de la commune.

La commission a ensuite **nommé rapporteurs** pour les textes suivants :

- **M. Philippe de Bourgoing** pour le **projet de loi n° 197 (1989-1990) modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relatif aux victimes d'infractions ;**

- **M. Jacques Thyraud** pour le **projet de loi n° 227 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme des procédures civiles d'exécution ;**

- **M. Etienne Dailly** pour la **proposition de loi constitutionnelle n° 184 (1989-1990) présentée par M. Edouard Le Jeune, tendant à rendre effectif le contrôle du Conseil constitutionnel sur les projets de loi soumis au référendum ;**

- **M. Jacques Sourdille** pour la **proposition de loi n° 174 (1989-1990) présentée par M. Charles Pasqua, relative aux pouvoirs des gardiens des parcs départementaux ;**

- **M. Raymond Bouvier** pour la **proposition de loi n° 178 (1989-1990) présentée par M. Louis Jung, tendant à aligner le mode d'élection des conseils régionaux sur celui des conseils municipaux ;**

- **M. Jacques Thyraud** pour la **proposition de loi n° 187 (1989-1990) présentée par M. Paul Girod, relative au secret des sources en matière de presse ;**

- **M. Marcel Rudloff** pour sa **proposition de loi n° 193 (1989-1990), portant diverses mesures d'harmonisation entre le droit applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la**

Moselle et le droit applicable dans les autres départements.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport de M. Lucien Lanier sur le projet de loi n° 165 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la participation des communes au financement des collèges.**

M. Lucien Lanier, rapporteur, a tout d'abord souligné qu'en dépit de la modestie de son dispositif, ce projet de loi revêtait une grande importance en raison tant de son incidence sur les budgets locaux que sur l'avenir de notre système éducatif.

Il a relevé que par suite du retard pris dans le processus législatif, le Gouvernement n'ayant inscrit ce projet de loi en première lecture à l'Assemblée nationale que le 19 décembre 1989, les collectivités locales étaient confrontées à un vide juridique regrettable en la matière depuis le 1er janvier 1990, date à laquelle a pris fin le régime transitoire de participation des communes au financement des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges, prévu par la loi du 22 juillet 1983 modifiée.

Après avoir rappelé la complexité du dispositif mis en place en 1986, **M. Lucien Lanier, rapporteur**, a tenté un bilan de son application et en a fait ressortir les principaux enseignements suivants :

1. Le nouveau mécanisme s'est traduit par une croissance très sensible de la charge nette supportée par les départements du fait de l'importance de l'effort à accomplir en matière de construction et de reconstruction du parc transféré aux départements en 1986, d'une part, du désengagement progressif de l'Etat, d'autre part. En effet, la dotation générale de décentralisation pour le fonctionnement et la dotation départementale d'équipement des collèges, pour l'investissement, dont le montant était insuffisant au moment du transfert de

compétences, ont ensuite connu une indexation sans rapport avec les besoins qui existent en matière scolaire.

2. On observe une très grande diversité de situations d'un département à l'autre, liée à l'héritage du passé. Certains départements comme le Nord et les départements de la petite couronne parisienne ont dû, en raison des besoins, sacrifier la qualité à la quantité avant 1986 ; ailleurs, la situation du département a permis de réduire, voire de supprimer la participation communale. Mais le système mis en place en 1986 a dans l'ensemble bien fonctionné malgré sa complexité.

M. Lucien Lanier, rapporteur, a ensuite évoqué le cas des équipements sportifs et a estimé que les responsabilités devraient être clarifiées entre le ministre de la jeunesse et des sports et celui chargé des collectivités territoriales.

Abordant le dispositif du projet de loi, le rapporteur s'est félicité que les nouveaux mécanismes conduisant à terme à la suppression de la participation obligatoire des communes n'en maintiennent pas moins la possibilité de participations volontaires, ce qui correspond aux vœux des associations représentatives des élus départementaux et communaux.

S'agissant des amendements introduits par l'Assemblée nationale, il a approuvé le report au 1er juillet 1990 de la date limite pour fixer le rythme de décroissance des contributions communales, mais il s'est interrogé sur les conséquences de la limitation du système aux seules dépenses nouvelles d'investissement.

Il a proposé à la commission de renforcer encore la souplesse du dispositif, en allongeant le délai laissé aux conseils généraux pour prendre leur décision et en permettant la concertation avec les communes pour fixer le mode de versement des contributions ; s'agissant des dépenses nouvelles, après avoir rappelé que ses collègues présidents de conseil général semblaient favorables au maintien de la rédaction de l'Assemblée nationale, il a

souligné le risque d'inégalité qu'impliquait cette rédaction. Il a enfin souhaité qu'un bilan du financement des collèges et des perspectives d'évolution de ces dépenses au regard de l'état du parc et de la progression des effectifs soit présenté au Parlement.

S'est ensuite ouvert un large débat :

- **M. Philippe de Bourgoing** a souligné l'état déplorable des collèges dans tous les départements et l'aggravation des charges départementales qu'allait impliquer la suppression de la participation communale ;

- **M. Luc Dejoie** a estimé l'alinéa relatif à la possibilité de suppression de la participation dès le 1er janvier 1990 inutile et s'est demandé si l'amendement relatif aux dépenses nouvelles était nécessaire pour limiter le dispositif aux nouveaux investissements ;

- **M. Michel Darras** s'est interrogé sur le calendrier de la réforme et a en particulier souhaité reporter la date limite pour la prise de décision des conseils généraux au mois d'octobre 1990 ;

- **M. Bernard Laurent** a estimé inutile le dernier alinéa de l'article premier de l'article 3 et a souhaité également réserver le dispositif aux investissements nouveaux ;

- **M. Guy Allouche** a estimé opportun de dresser un bilan, compte tenu de l'état de vétusté des collèges dont ont hérité les départements ;

- **M. Jacques Larché, président**, a regretté que l'augmentation des charges supportées par les collectivités locales en matière d'enseignement ne s'accompagne pas d'un transfert de pouvoir corrélatif ; s'agissant des dépenses nouvelles d'investissement, il a fait observer que certains collèges avaient déjà été intégralement payés, que d'autres investissements seraient amortis avant 1999 et que ceci permettrait un étalement du financement des dépenses d'investissements, qu'il s'agisse des constructions nouvelles, des opérations de rénovation ou des extensions.

Après les réponses du rapporteur et les interventions de **MM. Raymond Bouvier, Philippe de Bourgoing, Michel Darras, Luc Dejoie et Charles Jolibois**, la commission a procédé à l'examen des articles.

A l'article premier relatif à l'extinction de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges, la commission a adopté au premier alinéa deux amendements rédactionnels ainsi qu'un amendement tendant à faire ressortir que le dispositif d'extinction ne s'appliquerait qu'aux participations légales obligatoires.

Au deuxième alinéa de cet article, elle a, sur proposition de son rapporteur et après les interventions de **M. Jacques Larché, président, MM. Charles Jolibois, Michel Darras, Bernard Laurent et Philippe de Bourgoing**, adopté un amendement tendant à reporter du 1er juillet 1990 au 1er octobre 1990 la date avant laquelle les conseils généraux devront adopter une délibération fixant le rythme d'extinction de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement.

Puis, après les interventions de **MM. Michel Darras, Charles Jolibois et Philippe de Bourgoing**, elle a décidé de supprimer le dernier alinéa de cet article et de faire figurer la possibilité de supprimer la participation des communes au 1er janvier 1990 dans le dispositif relatif au calendrier d'extinction de la participation sur laquelle auront à se prononcer les conseils généraux.

Puis à l'article 2 qui fixe un choix pour le versement de la participation des communes aux dépenses d'investissement, elle a adopté un amendement de suppression de cet article après les interventions de **M. Jacques Larché, président et de MM. Michel Darras, Charles Jolibois, Jean-Pierre Tizon, Bernard Laurent et Lucien Lanier, rapporteur**.

A l'article 3 relatif à l'extinction de la participation des communes aux dépenses d'investissement, elle a adopté des amendements identiques à ceux adoptés à l'article

premier en ce qui concerne le calendrier d'application de la réforme. Elle a en outre précisé que le dispositif ne s'appliquait qu'à la participation obligatoire des communes.

Enfin, après les interventions de **M. Lucien Lanier**, rapporteur, de **MM. Paul Masson, Charles Jolibois, Philippe de Bourgoing, Michel Darras** et de **M. Jacques Larché, président**, elle a décidé de supprimer la limitation du dispositif aux seules dépenses nouvelles d'investissement et en est donc revenue au texte initial du projet de loi. Puis elle a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.