

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1989-1990

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
	-
<b>Affaires culturelles .....</b>	<b>3077</b>
<b>Affaires économiques et Plan .....</b>	<b>3087</b>
<b>Affaires étrangères, défense et forces armées .....</b>	<b>3099</b>
<b>Affaires sociales .....</b>	<b>3109</b>
<b>Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la nation .....</b>	<b>3113</b>
<b>Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale .....</b>	<b>3123</b>
<b>Mission commune d'information sur le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation .....</b>	<b>3137</b>
<b>Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et de proposer les éléments d'une politique d'aménagement .....</b>	<b>3143</b>

## AFFAIRES CULTURELLES

**Jeudi 31 mai 1990.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.** La commission a tout d'abord entendu **M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales**, sur le projet de loi n° 306 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Le secrétaire d'Etat a réaffirmé, en introduction à son propos, l'attachement de l'Etat à l'épanouissement d'un réseau scolaire français à l'étranger, qui assure la scolarisation des jeunes Français expatriés et dont la contribution au rayonnement de la langue et de la culture de la France hors de ses frontières n'est plus à démontrer.

Il a rappelé qu'il avait présenté en conseil des ministres, le 23 août 1989, un plan de rénovation de l'enseignement français à l'étranger dont l'axe essentiel, la réforme du régime de rémunération des enseignants titulaires en poste dans ces établissements, répondait au souci de mettre un terme définitif aux discriminations salariales persistantes unanimement dénoncées à l'occasion des précédents débats budgétaires. Il a indiqué que le décret nécessaire à son application ferait l'objet d'une publication imminente et a précisé qu'une large concertation avec les intéressés avait permis de définir des modalités techniques adaptées à la complexité et à la diversité des situations locales.

Le secrétaire d'Etat a alors souligné que la création d'une Agence pour l'enseignement français à l'étranger s'inscrivait dans le prolongement de la réforme du régime de rémunération des enseignants, dont elle faciliterait la mise en oeuvre, et que sa présentation sous la forme d'un projet de loi marquait la volonté du Gouvernement de ne pas éluder le débat de la représentation nationale sur un élément aussi important de la politique d'éducation nationale, comme de la politique extérieure de la France.

Il a précisé que le projet de loi portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger avait pour unique objet de confier à un établissement public administratif la gestion de l'ensemble des moyens que l'Etat français consacrait à ce réseau.

**M. Thierry de Beaucé** a souligné que cette réforme ne marquait pas un désengagement de l'Etat puisque le projet de loi comportait, au contraire, pour la première fois, la reconnaissance explicite de la mission de service public liée à la scolarisation des enfants français expatriés au sein du dispositif éducatif national.

Il a précisé que la mise en place de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger s'effectuerait dans le respect de l'autonomie des établissements privés régis par le droit de l'Etat d'implantation et qu'à cet effet le projet distinguait entre les pouvoirs dévolus à l'Agence à l'égard des établissements en gestion directe -dont elle assume la gestion- et des établissements régis par le droit étranger, qu'elle peut associer, par convention, à l'exercice de ses missions.

La centralisation au sein d'une même structure de l'ensemble des moyens budgétaires alloués par l'Etat à l'enseignement français à l'étranger favorisera l'identification de l'effort des pouvoirs publics, et par là même, le contrôle de son évolution par le Parlement.

La composition du Conseil d'administration de l'Agence présente en outre l'avantage certain de renforcer la coordination des différentes administrations intéressées

et d'associer étroitement à l'élaboration des décisions les différents partenaires de l'Etat (personnels, parents d'élèves, associations gestionnaires, représentants des Français de l'étranger).

Le secrétaire d'Etat a enfin indiqué que le bénéfice de la personnalité morale permettra à l'Agence de recueillir des concours financiers d'origine diverse. Il a précisé que le Gouvernement avait en outre accepté, à la demande de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, d'habiliter l'Agence à émettre des emprunts destinés, en particulier, à faciliter la réunion par les établissements en gestion directe des disponibilités nécessaires à la réfection de leurs locaux.

**M. Thierry de Beaucé** a conclu son propos en soulignant que la création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger permettrait ainsi de concilier une meilleure reconnaissance de ses responsabilités par l'Etat et le respect indispensable de la diversité des initiatives et des statuts locaux.

L'exposé du secrétaire d'Etat a été suivi d'un débat au cours duquel sont intervenus :

- **M. Jacques Habert, rapporteur**, qui a tout d'abord interrogé le secrétaire d'Etat sur la date de parution du décret relatif à la situation administrative et financière des personnels des établissements d'enseignement à l'étranger.

Concernant cette réforme, il s'est félicité de la prise en charge par l'Etat du traitement indiciaire des futurs "résidents" et de l'incidence des mesures de revalorisation de la fonction enseignante arrêtées par la loi d'orientation du 10 juillet 1989 ; il a cependant regretté que l'étroitesse de son champ d'application, circonscrit aux seuls établissements scolaires, ne conduise à introduire de nouvelles discriminations entre les enseignants titulaires en poste à l'étranger, selon qu'ils exercent leurs fonctions dans un établissement scolaire d'une part, dans un centre ou un institut culturel, ou dans une alliance française,

d'autre part. Il a par ailleurs souligné que les recrutés locaux non titulaires étaient exclus du bénéfice de la réforme et a noté que l'indemnité complémentaire qui leur était traditionnellement servie ne leur avait pas encore été versée au titre de l'année scolaire 1988-1989.

Le rapporteur a ensuite souhaité obtenir des compléments d'information sur les modalités de financement de cette réforme et a en particulier questionné le secrétaire d'Etat sur les prévisions budgétaires pour 1991, sur le montant des contributions que les établissements auront à reverser à l'Etat en compensation de la prise en charge par celui-ci de la rémunération des futurs résidents et sur la définition de la nouvelle "prime de cherté de vie".

Il s'est enfin inquiété des modalités de recrutement des futurs résidents et a craint en particulier que la centralisation opérée ne porte atteinte à l'une des prérogatives essentielles des écoles conventionnées : le choix de leurs enseignants. Il a enfin regretté la précipitation qui a caractérisé la dénonciation par l'Etat des conventions signées avec les établissements locaux ainsi que la préparation des élections aux commissions consultatives paritaires locales.

Concernant la création d'une Agence pour l'enseignement français à l'étranger, **M. Jacques Habert** a reconnu que celle-ci permettrait de faciliter la concertation ; il a craint néanmoins qu'elle ne constitue le prélude d'un désengagement financier de l'Etat et que l'importance des pouvoirs qui lui seront dévolus ne permette de préserver l'autonomie des établissements. Il a enfin regretté que le terme "agence" ait été retenu pour désigner le futur établissement public et a souhaité que celui-ci soit placé également sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale ;

- **M. Jean Delaneau**, qui a souligné que l'Agence contribuerait à réduire la complexité actuelle des procédures administratives, mais qui a mis en garde

contre une intervention trop directe de l'établissement public dans la gestion des écoles conventionnées ;

- **Mme Paulette Brisepierre**, qui a attiré l'attention du secrétaire d'Etat sur l'augmentation des droits de scolarité induite, dans les pays à monnaie fluctuante, par la détermination, en francs français, du traitement indiciaire garanti aux recrutés locaux titulaires ;

- **M. Hubert Durand-Chastel**, qui a interrogé le secrétaire d'Etat sur la valeur juridique respective des deux contrats qu'auront à signer les résidents avec le chef d'établissement d'une part, et avec le chef de poste diplomatique représentant l'Etat français, d'autre part et a souligné la nécessité d'établir une corrélation entre ces deux actes : il a en effet précisé qu'un conflit de lois était susceptible d'intervenir puisque le premier était un contrat administratif régi par le droit français mais que le second, de droit privé local, serait le seul juridiquement reconnu par le pays d'implantation ;

- **M. Maurice Schumann, président**, qui s'est inquiété du sort qui serait réservé, après l'adoption du projet de loi, à l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger (A.N.E.F.E.), dont il avait, en sa qualité de ministre des affaires étrangères, signé le décret constitutif le 4 octobre 1971, puis a attiré l'attention du secrétaire d'Etat sur l'importance particulière que revêtait l'examen de ce texte au Sénat puisque cette assemblée est la seule à assurer, en vertu de la Constitution, la représentation des Français résidant hors de France au Parlement.

En réponse à ces questions, **M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat** a apporté les précisions suivantes :

- le décret relatif à la situation administrative et financière des personnels des établissements français à l'étranger est actuellement soumis à la signature du Premier ministre et devrait paraître dans la semaine ;

- la multiplicité des circulaires adressées aux postes diplomatiques traduit la réalité de la concertation menée

avec l'ensemble des intéressés et la volonté d'adapter la réforme à la diversité des situations locales ;

- la réforme des modalités de rémunération des enseignants titulaires en poste dans les établissements scolaires de l'étranger permettra d'améliorer le sort de 1.570 recrutés locaux titulaires qui ne percevaient pas l'équivalent de leur traitement indiciaire français, dont 1.150 recevaient moins de 90% de ce traitement (420 percevaient moins de 75% de celui-ci, et près de 200 moins de la moitié du traitement de référence) ;

- des mesures nouvelles ont été votées dans le précédent collectif budgétaire et le principe d'une enveloppe de 43 millions de francs a été obtenu, dans le cadre des négociations relatives au projet de loi de finances pour 1991, pour l'application des mesures de revalorisation de la fonction enseignante ;

- depuis toujours, les établissements scolaires français à l'étranger - à l'exception toutefois des établissements de la direction de l'enseignement français à l'étranger et de quelques autres écoles - ont été exclusivement financés sur le budget du ministère des affaires étrangères et celui de la coopération. L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger associera plus étroitement le ministère de l'éducation nationale à la gestion du réseau scolaire français à l'étranger, puisque il sera représenté au sein de son conseil d'administration. Les avantages supplémentaires qui pourraient être retirés d'une "cotutelle" du ministère de l'éducation nationale sur l'Agence ne paraissent pas évidents ; en revanche, celle-ci présenterait l'inconvénient majeur de "noyer" le budget de l'enseignement français à l'étranger dans la masse des crédits de l'éducation nationale ;

- la réforme de la rémunération des recrutés locaux titulaires reste avantageuse pour les établissements scolaires à l'étranger, en dépit du reversement à l'Etat des sommes qu'ils consacraient avant celle-ci à la rémunération de ces personnels, puisqu'elle leur permet de faire l'économie de l'incidence de la revalorisation de la

situation des personnels enseignants. Ainsi, sur un total de 358,5 millions de francs correspondant à la rémunération en année pleine des "résidents", 211 millions de francs proviendront des sommes reversées par les établissements et 148 millions de francs seront apportés directement par l'Etat. La mise en place de conventions de mandat permettra en outre de surmonter les obstacles techniques s'opposant, dans certains cas, aux transferts financiers, en autorisant un établissement à verser au nom de l'Etat tout ou partie de la rémunération ;

- la prime de cherté de vie, qui sera éventuellement versée aux résidents par les établissements, en monnaie locale, correspond aux suppléments de rémunération accordés en raison du coût élevé de la vie dans le pays d'implantation et répond aussi au souci de recruter des candidats de bon niveau ;

- il ne paraît pas anormal que les droits de scolarité, versés en monnaie locale, évoluent en fonction de l'inflation dans les pays à monnaie fondante ; il appartiendra néanmoins à l'Agence d'apprécier chaque situation au regard de l'engagement de stabilisation des droits de scolarité adopté par le Gouvernement ;

- l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger sera compétente pour gérer les établissements en gestion directe ; pour les autres établissements, les conventions définiront les droits et obligations de chacune des parties.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis en deuxième lecture de M. Paul Séramy sur le projet de loi n° 310 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale avec modifications en deuxième lecture, relatif à la participation des communes au financement des collèges.

M. Paul Séramy, rapporteur pour avis, a tout d'abord rappelé que le Sénat avait montré, lors de l'examen du texte en première lecture, qu'il partageait le souci déjà manifesté par l'Assemblée nationale d'assouplir

les procédures proposées pour la suppression des participations communales aux dépenses des collèges.

Le rapporteur pour avis a ensuite indiqué qu'en seconde lecture, l'Assemblée nationale avait retenu certains des amendements adoptés par la Haute Assemblée mais qu'elle était revenue sur deux modifications introduites par le Sénat à l'initiative de sa commission des Affaires culturelles.

En premier lieu, l'Assemblée nationale a rétabli dans une rédaction plus satisfaisante la mention expresse de la possibilité pour les départements de supprimer dès 1990 les contributions communales - mention qui avait été jugée superflue par le Sénat. Compte tenu de cette amélioration rédactionnelle, M. Paul Séramy a jugé inutile de rouvrir le débat sur cette disposition qui se borne à expliciter un des choix ouverts aux départements.

En revanche, le rapporteur a regretté que l'Assemblée nationale n'ait pas retenu la disposition précisant que les départements pourraient procéder à la suppression de ces contributions communales en une ou plusieurs étapes. En effet, il paraît inutile d'imposer aux départements qui ont déjà très fortement réduit les participations communales de prévoir un "rythme de décroissance" de ces participations.

Il serait donc souhaitable de rétablir cette disposition, en en modifiant toutefois la rédaction pour tenir compte des réserves émises par l'Assemblée nationale à l'encontre du texte adopté en première lecture au Sénat.

Au cours de l'échange de vues qui a suivi l'exposé du rapporteur, le président Maurice Schumann a souligné que ses propositions manifestaient le souci de réaliser un compromis entre les positions prises par les deux Assemblées et M. Adrien Gouteyron a estimé qu'en effet la rédaction adoptée en première lecture par le Sénat pouvait être améliorée.

M. Albert Vecten a jugé indispensable de donner aux départements le droit de supprimer en une seule fois les

participations communales au financement des collèges, **M. Pierre Schiélé** faisant pour sa part observer que les départements, sur cette question, devraient de toute façon agir en concertation avec les communes.

Suivant les propositions de son rapporteur, la commission a ensuite adopté à l'unanimité :

- à l'article premier, un amendement tendant à réintroduire dans une nouvelle rédaction la mention expresse de la possibilité pour les départements de supprimer en une ou plusieurs étapes les participations communales aux dépenses de fonctionnement des collèges.

- à l'article 3, un amendement prévoyant un dispositif similaire pour la suppression des participations communales aux dépenses d'investissement des collèges.

Puis, la commission a donné, sous réserve de l'adoption de ces amendements, **un avis favorable à l'adoption en deuxième lecture du projet de loi.**

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 30 mai 1990 - Présidence de M. Jean Francois-Poncet, président.** La commission a désigné **M. Louis Minetti** comme **rapporteur** pour sa **proposition de loi n° 292 (1989-1990)** relative à **l'indemnisation des victimes des incendies de l'espace forestier et rural.**

Puis la commission a procédé à l'examen du projet de **rapport d'information** présenté, au nom de la **mission d'information sur l'avenir du service public de la Poste et des Télécommunications dans le nouveau contexte international**, par **MM. Gérard Larcher, président, et Jean Faure, rapporteur.**

**M. Gérard Larcher, président,** a souligné l'importance des travaux effectués par la mission (près de quatre-vingt auditions, dont la moitié assurée à l'occasion de trois déplacements à l'étranger). Il a insisté sur le fait que les activités de la Poste, autant, si ce n'est plus, que celles des Télécommunications, se trouvaient déjà en grande partie soumises à la concurrence internationale.

Il a brièvement décrit le contexte mondial qui conditionne désormais l'évolution des secteurs de la Poste et des Télécommunications.

Dans le domaine des Télécommunications, l'importance des marchés américains et japonais, le démantèlement d'A.T.T. aux Etats-Unis, l'ouverture de la concurrence à N.T.T. au Japon, la constitution du premier noeud de communication en temps réel établi entre New-York, Tokyo et Londres, lancent à l'Europe continentale, en général, et à la France, en particulier, un défi qu'elles

doivent relever si elles veulent jouer un rôle dans les télécommunications mondiales de demain.

De même, pour la Poste, le repostage à l'étranger de courriers distribués en France séduit nombre d'entreprises françaises et pose, à notre pays, un véritable problème face, notamment, aux ambitions des Pays-Bas, qui souhaitent, à terme, pouvoir assurer 40 % du trafic postal européen.

En définitive, ce nouvel environnement est caractérisé par le fait que tous les grands pays industriels ont choisi une libéralisation des secteurs de la Poste et des Télécommunications. Ils se dirigent vers des systèmes de moins en moins administrés et de plus en plus soumis aux règles du marché. Dans le cadre européen, tous évoluent dans cette direction, sauf la France et le Luxembourg.

En participant à ce mouvement général de libéralisation, la France ne fait donc pas oeuvre originale, mais elle réalise, au contraire, une adaptation indispensable si elle veut conserver une place importante sur des marchés essentiels pour l'avenir.

En conséquence, les analyses des membres de la mission sont concordantes. Tous estiment qu'un changement des structures existantes est nécessaire mais qu'il doit tenir compte de la culture et de la mentalité des personnels et qu'un contrôle du Parlement doit être assuré. De plus, la mission d'information considère qu'un examen de l'avenir de la Poste et des Télécommunications doit s'insérer dans une réflexion d'ensemble sur l'aménagement du territoire et qu'on ne peut imposer d'importantes obligations au service public sans lui donner les moyens de fonctionner.

Les divergences au sein de la mission d'information portent sur les solutions à apporter aux problèmes qu'elle a identifiés. M. Gérard Larcher, président, a estimé, qu'eu égard à l'ampleur des évolutions en cours, le projet, présenté par le Gouvernement, ne peut être qu'une étape

dans l'adaptation de la Poste et des Télécommunications françaises au nouveau contexte international.

**M. Jacques Bellanger** a rappelé les observations qu'il avait présentées au nom du groupe socialiste sur les conclusions de la mission d'information. Il a indiqué que, s'il partageait les analyses développées dans le rapport, il n'acceptait pas, pour ce qui concerne les propositions, d'une part, la notion d'étape -car le projet de loi repose sur l'accord de toutes les parties concernées- et qu'il estimait, d'autre part, que l'évolution du statut des personnels devait s'effectuer dans le cadre du statut de la Fonction publique, et non indépendamment.

**La commission des Affaires économiques et du Plan** a ensuite approuvé le rapport de la mission d'information chargée d'étudier l'avenir du service public de la Poste et des Télécommunications dans le nouveau contexte international, les commissaires communistes ayant cependant indiqué qu'ils s'opposaient à ses conclusions.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport de **M. Jean Faure** sur le projet de loi n° 294 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à l'organisation du service public de la Poste et des télécommunications.

**M. Jean Faure, rapporteur**, a brièvement présenté le texte en indiquant que si celui-ci lui paraissait réaliser la première étape d'une nécessaire réforme, il ne faisait qu'entrouvrir une fenêtre sur la liberté et ne semblait pas de nature à permettre à la Poste et à France Télécom de lutter à armes égales avec leurs concurrents internationaux.

Il a souligné que, pour chacune des deux anciennes directions du ministère des postes et des télécommunications, le projet de loi crée sur mesure deux personnes morales de droit public d'un type nouveau dont l'autonomie est affirmée et dont les règles de

fonctionnement (comptabilité, fiscalité, gestion patrimoniale) se trouvent rapprochées du droit commun.

Il a estimé que le texte fournissait les moyens d'une rénovation du service public en élargissant les missions des deux organismes, en adaptant le statut de fonctionnaire de leurs personnels (intéressement, gestion des oeuvres sociales, réforme des classifications) et en renouvelant les modalités de la tutelle étatique (création de trois organes consultatifs de contrôle).

**M. Jean Faure, rapporteur**, a toutefois regretté le caractère limité de la réforme. Elle ne lui paraît pas de nature à fournir aux deux exploitants publics français des atouts égaux à ceux de leurs principaux concurrents étrangers car le projet de loi ne définit pas clairement les nouvelles règles du jeu dans les secteurs des postes et télécommunications et laisse, notamment, planer des incertitudes sur leurs relations avec les opérateurs privés en renvoyant leur organisation à un code des P.T.T. qui doit encore être adapté. Le rapporteur a, par ailleurs, estimé que le contrôle parlementaire était trop restreint et que la portée réelle du texte reste difficile à apprécier en raison de la multiplicité des renvois à des décrets.

**M. Jean Faure** a également déploré l'insuffisance de l'autonomie de gestion accordée à la Poste et aux Télécommunications. L'absence de structures de concertation décentralisées avec les élus locaux lui est également apparue une grave lacune du projet.

Il a, en outre, indiqué que nombre de problèmes fondamentaux n'étaient pas résolus par les nouvelles dispositions. Il a cité successivement le poids de la dette de la Poste et de France Télécom qui pose la question de leur viabilité financière, l'importance, pour la Poste, des charges liées au transport de la presse (3,1 milliards de francs pour 1990) et les handicaps concurrentiels que représentent le statut d'exploitant public ainsi que la nécessité d'une autorisation préalable pour la création de filiales ou les prises de participations.

Il a, enfin, jugé que le projet de loi n'apportait qu'une réponse insuffisante au problème de l'élargissement des services financiers de la Poste limités aux seuls produits d'assurance-dommage.

**M. Jacques Bellanger** a estimé que le bilan des Postes et Télécommunications françaises présentait un caractère positif et il en a donné pour preuve l'avancée technique des télécommunications, enviée par l'étranger, et l'appréciation des services financiers de la Poste par les consommateurs français. Selon lui, le projet de loi a le mérite de reposer sur un large consensus et il ne lui paraît pas raisonnable de substituer une approche idéologique à la méthode pragmatique suivie par le ministère.

**M. Félix Leyzour** s'est déclaré favorable à la modernisation des Postes et Télécommunications mais il a considéré que les réponses apportées n'étaient pas bonnes et il a fait part de ses inquiétudes sur la préservation du statut public des exploitants ainsi que sur les risques engendrés par l'autorisation de développer des filiales. Le grave problème des salaires ne lui paraît pas pouvoir être réglé par le recours à des personnels contractuels. Il a donc indiqué que les commissaires communistes s'opposeraient au projet.

**M. Bernard Legrand** a regretté que le projet de loi ne réponde pas aux préoccupations du public notamment en matière d'acheminement du courrier et s'est interrogé sur la priorité accordée au transport de la presse.

**M. René Trégouët** a rappelé que les télécommunications restaient l'enjeu majeur de notre société pour la fin du siècle et il a jugé que, face à l'ampleur des révolutions techniques en cours et des défis à relever, le texte se trouverait déjà périmé dans quelques années.

**M. Jean Faure, rapporteur** a alors rappelé que sa critique portait essentiellement sur la façon dont le projet envisageait l'avenir et qu'il partageait la plupart des constats effectués. Mais il a considéré que pour apporter les remèdes, il fallait donner des moyens de sa mission au

service public et que le dernier amendement qu'il aurait à présenter à la commission viserait à préparer l'après 1993. Il a souligné que la critique du texte ne devait pas dissimuler ses aspects positifs, et, notamment, le courage du ministre qui a impulsé la réforme et obtenu l'accord du personnel sur les changements envisagés. Il a, enfin, répété que le texte devait être revu avant les échéances du grand marché unique de 1993 et que, dans l'immédiat, les améliorations qu'il proposait d'y apporter, notamment en ce qui concerne les services financiers de la Poste, ne remettaient pas en cause sa philosophie.

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

Ella a adopté l'article premier relatif à la transformation du statut de la Poste et de France Télécom.

A l'article 2, qui définit les missions de la Poste, le rapporteur a présenté trois amendements prévoyant que la Poste peut :

- distribuer pour compte de tiers au bénéfice des particuliers d'autres prestations de service financier que celles actuellement prévues ;

- offrir des crédits immobiliers sans épargne préalable et des prêts à la consommation, ainsi que des produits d'assurance.

Au cours d'un large débat sur ces propositions du rapporteur, MM. André Fosset, Alain Pluchet, Louis Mercier, Jacques Moutet et Philippe François ont fait part des réserves que leur inspirait cette extension des compétences financières de la Poste et de leur opposition à l'adoption de ces amendements. En revanche, MM Jean Faure, Gérard Larcher, Roland Grimaldi, Aubert Garcia, Jean François-Poncet, président, et Fernand Tardy ont souligné la nécessité de ces mesures pour permettre le maintien d'une présence dynamique de la Poste dans les zones rurales et M. Jacques Bellanger a déposé un sous-amendement au premier amendement du rapporteur, destiné à maintenir les formes actuelles de la

distribution des produits d'assurance-vie de la Poste. La commission a alors adopté les amendements présentés par le rapporteur complétés par le sous-amendement de M. Jacques Bellanger, puis l'article 2 ainsi modifié.

A l'article 3, qui énumère les missions de France Télécom, elle a approuvé un amendement rédactionnel du rapporteur et voté l'article ainsi modifié.

Elle a ensuite adopté successivement, sans modification, l'article 4 qui précise les obligations des deux exploitants en ce qui concerne l'effort de recherche, ainsi que l'article 5 relatif à leur participation à la défense et à la sécurité publique.

A l'article 5 bis (nouveau) qui associe la Poste et France Télécom à la politique d'aménagement du territoire, la commission a voté une nouvelle rédaction de l'article, précisant leur rôle et soulignant la nécessité d'une plus grande diversification et polyvalence de leurs activités.

En ce qui concerne les conditions de la création de filiales et des prises de participations des exploitants publics, la commission a adopté les dispositions de l'article 6, qui a pour objet de les préciser, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

A l'article 7, qui prévoit l'élaboration d'un cahier des charges pour chaque exploitant, elle a adopté, d'une part, un amendement précisant que ces documents sont approuvés par décret en Conseil d'Etat, après avis motivé rendu public de la commission instituée à l'article 34, et, d'autre part, l'article ainsi modifié.

Elle a également approuvé, dans la rédaction de l'Assemblée nationale l'article 8 relatif aux contrats de plan pluriannuels, l'article 9 prévoyant que chaque exploitant public est doté d'un conseil d'administration, l'article 10 qui précise les attributions des présidents de ce conseil d'administration, l'article 11 fixant les modalités de représentation du personnel dans ces mêmes conseils, l'article 12 qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat

l'application du chapitre premier, l'article 13 qui pose le principe de l'autonomie financière de la Poste et de France Télécom ainsi que l'article 14 qui les soumet aux règles de comptabilité des entreprises commerciales.

A l'article 15 relatif aux réglementations spécifiques applicables à la Poste, après les interventions de MM. **Jacques Bellanger** et **Gérard Larcher**, la commission a adopté un amendement précisant que la rémunération des fonds déposés par la Poste auprès du Trésor ne peut être inférieur au coût de la collecte. Puis elle a approuvé l'article ainsi modifié.

A l'article 16, définissant les conditions d'allocations de fréquence à France Télécom, elle a introduit un amendement rédactionnel et adopté l'article dans sa nouvelle forme.

La commission a, ensuite, successivement approuvé sans modification les articles 17, 18, 19, 20, 21 et 22 relatifs : à l'application de la fiscalité de droit commun aux deux exploitants aux règles fiscales applicables pendant la période transitoire, à l'assujettissement de la Poste à la taxe sur les salaires, aux modalités d'application de la fiscalité locale aux exploitants, au transfert du patrimoine de l'Etat aux nouvelles personnes publiques chargées de la gestion de la Poste et des Télécommunications et aux règles de gestion de leur patrimoine.

A l'article 23, qui prévoit les modalités de détermination du patrimoine d'origine et après une intervention de M. **Jacques Moutet**, la commission a adopté deux amendements précisant la composition de la commission spéciale chargée d'évaluer ledit patrimoine et rendant obligatoire un avis de la commission instituée à l'article 34 sur cette évaluation. Elle a ensuite voté l'article 23 ainsi modifié, puis l'article 24, relatif à l'application du droit commun aux relations avec les tiers dans la forme retenue par l'Assemblée nationale.

A l'article 25, qui établit les principes selon lesquels il peut être dérogé par voie de contrat au régime de

responsabilité des exploitants, la commission a adopté un amendement précisant la portée de leur responsabilité de droit commun et l'article ainsi modifié.

Elle a également adopté une nouvelle rédaction pour l'article 26 qui fixe les procédures de conclusion et de contrôle des marchés et accepté sans modification les articles 27, 28 et 29 qui ouvrent à la Poste et à France Télécom la faculté de transiger et de recourir à l'arbitrage, fixent le statut de leur personnel et le régime social de leurs agents.

A l'article 30, qui consacre la possibilité pour les exploitants publics d'employer des agents contractuels, et après une intervention de M. Jacques Bellanger, la commission a adopté un amendement ouvrant plus largement cette option puis a voté l'article ainsi modifié.

Elle a également adopté sans modification l'article 31 relatif à l'intéressement des personnels. A l'article 32, qui autorise la création de groupements d'intérêt public pour la gestion de services communs aux deux exploitants, elle a adopté un amendement procédural ainsi que l'article ainsi modifié.

A l'article 33 qui définit les pouvoirs du ministre de tutelle, elle a voté un amendement précisant que le ministre doit prendre des dispositions pour favoriser la diversification des activités et a adopté l'article ainsi modifié.

Elle a retenu une nouvelle rédaction pour l'article 34, qui crée une commission supérieure du service public des Postes et Télécommunications, en acceptant un sous-amendement de M. Jacques Bellanger habilitant la commission à saisir l'inspection générale des Postes et Télécommunications.

Elle a également adopté l'article 35 qui institue une commission supérieure du personnel et des affaires sociales, avec un amendement rédactionnel.

A l'article 36, qui établit un conseil national des Postes et Télécommunications, la commission a voté deux

amendements rédactionnels et un amendement élargissant la représentation syndicale au sein de cet organisme. Puis elle a adopté l'article ainsi modifié.

A l'article 36 bis (nouveau) qui vise à créer des instances de concertation décentralisées, un large débat, auquel ont participé MM. Jacques Bellanger, Gérard Larcher, Louis de Catuelan, Félix Leyzour, Roland Grimaldi, Jean François-Poncet, président, a conduit à l'adoption de cet article dans une nouvelle rédaction précisant que ces instances de concertation décentralisées seront créées à l'échelon départemental.

Puis elle a adopté, sans modification, les articles 37 et 38 qui concernent, respectivement, le contrôle financier des deux exploitants et l'application des dispositions de la loi relative à la démocratisation du secteur public aux filiales de la Poste et de France Télécom.

A l'article 39, qui aménage le code des Postes et Télécommunications en supprimant des dispositions devenues sans objet, la commission a adopté, après les interventions de MM. Jacques Bellanger, Gérard Larcher, Jean François-Poncet, président, onze amendements assurant une harmonisation dudit code avec le texte et l'esprit du projet de loi.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 40 qui traduit le changement de statut de la Poste dans le code des caisses d'épargne, l'article 40 bis (nouveau) qui applique à la Poste et à France Télécom les dispositions de l'ordonnance n° 59-76 du 7 janvier 1959 relative aux actions en réparation civile de l'Etat, l'article 41 qui prévoit des mesures transitoires applicables aux personnels relevant du ministère des Postes et des télécommunications, l'article 42 relatif à la désignation des représentants du personnel et l'article 43 qui permet la continuité des actions en justice engagées.

Enfin, sur proposition de son rapporteur et après une intervention de M. Jacques Bellanger, la commission a décidé d'introduire un article additionnel après l'article 43

qui prévoit que le Gouvernement déposera avant, le 1er janvier 1993, un "rapport d'étape".

Puis après que **MM. Alain Pluchet, Louis de Catuelan, Louis Mercier et Jacques Bellanger** eurent expliqué le sens de leur vote, la commission a **adopté l'ensemble du texte ainsi amendé.**

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Mercredi 30 mai 1990 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Luc Domenach, directeur du Centre d'études des relations internationales (CERI), sur la Chine.**

**M. Jean-Luc Domenach a, en préambule, fait part de sa grande satisfaction d'être entendu par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées compte tenu, d'une part, de l'intérêt qu'il avait pris à la lecture du rapport d'information sur la récente mission effectuée en Chine par une délégation de la commission et, d'autre part, du caractère, selon lui, extrêmement fructueux, quoiqu'insuffisamment exploré, des relations entre le Parlement et l'université.**

**Analysant la situation actuelle en Chine, M. Jean-Luc Domenach a constaté que ce pays connaissait une situation de blocage politique depuis les événements de Tien-An-Men. Il a estimé que ce blocage durerait tant que le principal inspirateur de la politique du pays, M. Deng Xiaoping, resterait au pouvoir. Il a alors évoqué les divers courants qui pourraient émerger et s'opposer lors de la succession de Deng Xiaoping : celui que symbolise Li Peng, actuel premier ministre, et qui considère que le parti doit imposer un ordre ferme à la Chine afin de permettre son développement ; celui de Yang Zemin, secrétaire général du parti, qui marque une certaine volonté de rapprocher le P.C.C. (parti communiste chinois) des préoccupations quotidiennes du peuple ; celui, enfin, de Qiao Shi,**

responsable de la sécurité publique, qui est très averti des réalités internationales ainsi que des difficultés réelles de la situation intérieure en Chine.

**M. Jean-Luc Domenach** a poursuivi en montrant l'impuissance du pouvoir face à l'ampleur des difficultés du pays : la démographie, l'orientation géographique des investissements et des pôles de développement, les infrastructures concernant les transports, l'énergie, la formation des hommes.

En effet, a noté **M. Jean-Luc Domenach**, les dirigeants chinois n'ont pas de véritable politique et, en auraient-ils une, ils ne disposent pas des moyens nécessaires pour la mener. La population ne peut plus être mobilisée par l'idéologie communiste, l'esprit de discipline s'est effondré, la corruption s'est étendue à tous les niveaux de l'Etat. Au-delà de la tragique répression des événements du printemps 1989, **M. Jean-Luc Domenach** a vu dans cette impuissance politique résultant largement de l'apathie de la population face au pouvoir après les espoirs déçus, la principale cause de l'échec des dirigeants chinois actuels.

Puis, **M. Jean-Luc Domenach** a évoqué les perspectives d'avenir de la Chine. Il a rappelé qu'une évolution démocratique serait nécessairement longue, difficile et sans doute troublée. Il a estimé que le principal problème de la Chine restait le déséquilibre entre l'ampleur des problèmes économiques et sociaux et les moyens politiques existant pour y faire face. **M. Jean-Luc Domenach** a fait apparaître comme indispensable, devant les immenses défis de l'avenir, que l'Etat soit respecté et dispose d'une réelle autorité et d'une véritable légitimité politique. Il a mis en lumière qu'une telle condition n'était plus remplie, le pouvoir central étant discrédité et le pouvoir local disposant d'une forte autonomie, laissant craindre un éclatement du pays et le retour aux "royaumes combattants".

Abordant l'attitude des pays occidentaux à l'égard de la Chine, **M. Jean-Luc Domenach** a par ailleurs jugé

que, malgré les événements de juin dernier, il était nécessaire de maintenir les relations diplomatiques avec ce pays. Il a cependant souligné la faiblesse du gouvernement chinois en faisant apparaître que ce dernier recherchait désormais à l'extérieur le supplément de légitimité qui lui fait défaut à l'intérieur. Il a estimé qu'une attitude dure et sévère à l'égard de ce gouvernement pouvait paraître justifiée.

Enfin, **M. Jean-Luc Domenach** a souligné que les considérables difficultés économiques de la Chine pouvaient être, à terme, une menace pour la stabilité mondiale tant il est vrai que les tensions à venir proviendront, d'une façon générale, plus des différences grandissantes de développement entre le nord et le sud que de la traditionnelle bipolarité antagoniste est-ouest.

Après avoir remercié **M. Jean-Luc Domenach** pour la qualité de son exposé, **M. Jean Lecanuet, président**, a évoqué avec l'orateur les différents aspects de la personnalité du premier ministre Li Peng, qu'ils ont jugée plus complexe qu'elle n'est généralement perçue. **M. Jean Lecanuet** et **M. Jean-Luc Domenach** ont également fait état de la difficile contradiction existant entre la volonté de conserver une voie communiste en Chine et le souhait des dirigeants de ce pays de recourir, parallèlement, à certains principes de l'économie de marché. **Le président Jean Lecanuet** a conclu en estimant, pour sa part, que la rupture des échanges économiques avec la Chine ne lui paraissait pas opportune dans la mesure où le rythme des échanges avait été, dans les faits, repris par la plupart des grands pays.

Après qu'il eut marqué son inquiétude devant l'antagonisme existant entre les difficultés économiques de la Chine et la prospérité des petits pays du sud-est asiatique qui l'entourent, **M. Christian de la Malène** a interrogé l'orateur sur l'armée chinoise ainsi que sur la pérennité de l'unité chinoise. **M. Jean-Luc Domenach** a noté que l'armée chinoise pouvait, en dépit de divisions réelles qui reflétaient celles de la société chinoise,

apparaître comme l'une des dernières ossatures structurées du pays. Quant à l'unité du pays, elle a été présentée comme étant en proie à des mouvements qui, pour être analogues à ceux d'autres grands pays comme l'Inde, paraissent cependant moins cruciaux qu'en URSS.

A **M. Jacques Genton** qui s'interrogeait sur les relations entre la Chine et Taïwan ainsi qu'entre Taïwan et la France, **M. Jean-Luc Domenach** a fait valoir que la Chine populaire, comme Taïwan, tentaient de capter à leur profit, et de manière concurrente, une certaine dynamique unitaire chinoise. S'agissant des relations entre la France et Taïwan, **M. Jean-Luc Domenach** s'est limité à constater que le marché taïwanais avait une ampleur comparable à celle du marché chinois. Il a également noté le dynamisme économique et technologique de Taïwan et fait état de la réalité du processus de démocratisation dans l'île.

A **M. André Rouvière** qui, d'une part, faisait état de certains éléments de réussite économique en Chine et qui, d'autre part, s'est montré perplexe sur la réussite de l'ambition des dirigeants chinois tendant à admettre les échanges économiques tout en récusant les idéologies qui pouvaient peu à peu les accompagner, **M. Jean-Luc Domenach** a rappelé que le revenu annuel par habitant en Chine n'était que de 500 dollars. Il a noté que le problème démographique lui paraissait obérer lourdement de réels signes de décollage économique. **M. Jean-Luc Domenach** a conclu sa réponse en faisant observer que la situation actuelle du régime chinois permettait un certain découplage entre les relations économiques et culturelles, d'une part, et les relations purement politiques, d'autre part.

Après avoir marqué sa réprobation concernant la répression qui a suivi les manifestations de la place Tien-An-Men, **M. Jean Garcia** a fait état de l'existence d'un certain niveau de développement économique et social en Chine qui lui était apparu au cours de la mission récemment effectuée dans ce pays.

Interrogé par **M. Michel d'Aillières** sur le problème des nationalités ainsi que sur le rôle des Chinois d'outre-mer, **M. Jean-Luc Domenach** a indiqué que le problème des nationalités, fort réel, concernait 50 % du territoire chinois, mais seulement 10 % de la population. Il a noté que les problèmes lui paraissaient concentrés dans la région du Sing Kiang ainsi qu'au Tibet où le phénomène national devenait très important en dépit de son caractère relativement récent. Pour ce qui est des Chinois d'outre-mer, **M. Jean-Luc Domenach** a estimé leur nombre à 7 ou 8 millions en Asie du sud-est, et convenu avec **M. Michel d'Aillières** de leur dynamisme. Il a évalué la complexité des liens qui unissaient les Chinois d'outre-mer avec la Chine ou avec Taïwan.

Après avoir évoqué avec **M. Michel Crucis** les probables difficultés qu'engendrera la gestion de Hong Kong après 1997, **M. Jean-Luc Domenach** a répondu à deux questions de **M. André Bettencourt** sur le mouvement dissident, d'une part, et sur le rôle politique de la paysannerie chinoise, d'autre part. Pour ce qui est de la dissidence, **M. Jean-Luc Domenach** a insisté sur la compétence technique ainsi que sur la modération et le réalisme des personnalités qui l'animaient. S'agissant de la paysannerie, l'orateur a convenu avec **M. André Bettencourt** de l'amélioration de sa situation matérielle tout en rappelant l'existence endémique de troubles sociaux violents dans les campagnes, provoqués en particulier par les excès de la corruption.

Sur la proposition du président, la commission a ensuite autorisé la **publication d'un rapport d'information**, en application de l'article 22 alinéa 1 du règlement du Sénat, **sur les évolutions à l'est et leurs conséquences**. Ce document regroupant les compte rendus des auditions effectuées sur ce thème par la commission depuis le mois de janvier 1990 sera précédé d'une synthèse de ces auditions élaborée par le président Jean Lecanuet, ainsi que par MM. Yvon Bourges, Michel

d'Aillières, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, vice-présidents.

En réponse à une invitation transmise par la présidence du Sénat, la commission a désigné **M. Jacques Golliet** pour assister en tant qu'observateur au second tour des élections générales en Bulgarie du 14 au 18 juin 1990.

Après les interventions de **MM. Michel d'Aillières, Robert Pontillon et Christian de la Malène**, la commission a adopté le principe de l'organisation de **l'audition, sur les questions européennes, de M. Valéry Giscard d'Estaing, d'une part, et de M. Jacques Delors, d'autre part**. La commission s'est prononcée en faveur de l'invitation des membres de la délégation pour les communautés européennes à ces deux auditions et a accepté le principe de la présence de journalistes à ces deux réunions.

**M. Claude Estier** a souhaité que, dans un souci d'équilibre politique et compte tenu de leur médiatisation, ces deux réunions puissent, dans la mesure du possible, être aussi rapprochées que possible l'une de l'autre.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Thierry de Beucé, secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles internationales**, sur le projet de loi n° 306 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, **portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger**.

**M. Thierry de Beucé** a présenté les grandes lignes du plan de rénovation de l'enseignement français à l'étranger, en soulignant, en premier lieu, l'importance de ce réseau pour les familles françaises expatriées et les entreprises qui s'installent à l'étranger.

Il a ensuite souligné la nécessité d'une réforme du système de prise en charge par l'Etat des enseignants du réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger. Le plan qu'il propose devrait conduire

notamment à la fin des suppressions de "postes d'expatriés".

**M. Thierry de Beaucé** a précisé le rôle de l'Agence dont la création confortera la réforme engagée : faciliter l'application du nouveau régime de rémunération, instaurer un nouveau mode de gestion en se substituant au "monstre froid de l'administration étatique", et conduire à une plus grande clarté dans les démarches relatives à l'enseignement à l'étranger.

L'Agence permettra de regrouper des crédits et des services actuellement répartis sur deux ministères et plusieurs directions. L'identification des crédits affectés et l'appréciation de leur évolution seraient rendues plus aisées.

Pour **M. Thierry de Beaucé**, le projet est l'occasion de réaffirmer les responsabilités de l'Etat dans la gestion de l'enseignement français à l'étranger, la reconnaissance des responsabilités locales, la coordination plus étroite de l'action des différentes administrations concernées et la participation, à travers le conseil d'administration de l'Agence, des différents partenaires, à parité avec les représentants de l'Etat.

Au cours du débat qui a suivi, **M. Paul d'Ornano** a interrogé le secrétaire d'Etat sur les conditions de recrutement des enseignants résidents, le double contrat qui leur serait proposé et le rôle dévolu à l'Agence en matière de recrutement des résidents et d'établissement de la carte scolaire.

Il a demandé des précisions concernant la portée du contrôle administratif et financier exercé par l'Agence sur les établissements conventionnés ainsi que sur les ressources de l'Agence, le chiffre de un milliard trois millions annoncé par le secrétaire d'Etat à l'Assemblée nationale étant sensiblement inférieur aux engagements financiers des deux ministères concernés -en 1990-.

**M. Paul d'Ornano** s'est également interrogé sur ce que recouvrirait la notion de "services rendus" par

l'Agence, figurant à l'article 6 du projet. Enfin, il a demandé au secrétaire d'Etat si les gains escomptés du nouveau mode de rémunération des enseignants permettraient réellement la création de postes d'expatriés.

**M. Jean-Pierre Bayle** s'est félicité de la large concertation opérée par le secrétaire d'Etat pour la préparation du projet de loi. Il a regretté que l'Education nationale ne se soit pas associée au dispositif proposé. Il a estimé que l'Agence permettrait au réseau des établissements d'enseignement d'être plus indépendant des relations diplomatiques entre la France et les autres pays et deviendrait un interlocuteur neutre bénéficiant d'une plus grande marge de manoeuvre à l'égard des gouvernements. Enfin, **M. Jean-Pierre Bayle** a conclu en se félicitant de ce que le conseil d'administration de l'Agence permettrait d'associer tous les acteurs participant à la marche du "réseau".

**M. Xavier de Villepin** a estimé qu'il conviendrait de préciser en quoi l'Agence constituerait une meilleure structure que celle qui existe actuellement. Sur les données financières relatives au réseau, **M. Xavier de Villepin** a souhaité qu'une présentation globale et précise des crédits permette de mesurer, sur plusieurs années, les efforts financiers de l'Etat dans ce domaine. Il a regretté le retrait de l'Education nationale du fonctionnement de l'enseignement français à l'étranger et a souhaité par ailleurs que le conseil d'administration de l'Agence fasse une place équilibrée aux représentations de la majorité et de l'opposition.

**M. Xavier de Villepin** s'est enfin inquiété de ce que recouvrait la notion de "stabilisation des droits d'écologie". Il a ensuite abordé le problème des emprunts auxquels l'Agence pourra procéder et s'est interrogé sur les mécanismes qui seraient prévus et les avantages qu'en retirerait le réseau, dans la mesure où l'A.N.E.F.E. (Association nationale des écoles françaises de l'étranger) joue un rôle important en ce domaine au profit des établissements.

**M. Paul d'Ornano** a évoqué ce qu'il considère comme la tutelle nécessaire du ministère de l'Education nationale dans la mesure où ce dernier affecte, note et recrute les enseignants, et gère 70 écoles françaises en Allemagne et les écoles européennes.

Répondant aux orateurs, **M. Thierry de Beaucé** a précisé que l'Education nationale ne participait pas au financement du réseau et que ce ministère, très sollicité par ailleurs, ne souhaitait pas y être impliqué. Il a en outre estimé qu'une triple tutelle ministérielle ne correspondait pas au droit commun en la matière.

S'agissant du "double contrat" proposé aux résidents, **M. Thierry de Beaucé** a précisé que dans l'hypothèse où un établissement dénoncerait le contrat qui le lie à un enseignant, l'Agence procéderait au contrôle de la régularité de cette dénonciation.

Evoquant ensuite la portée du contrôle administratif et financier, le secrétaire d'Etat a déclaré que l'Agence n'affecterait pas l'autonomie des établissements conventionnés.

**M. Thierry de Beaucé** a précisé que la notion de "services rendus" recouvrirait par exemple la confection et la location aux établissements d'outils pédagogiques. **M. Paul d'Ornano** a souhaité que cette formulation très ambiguë fasse l'objet de plus amples précisions.

**M. Thierry de Beaucé** a ensuite précisé que l'objectif était de mettre fin à l'augmentation des droits d'écologie car celle-ci finirait par poser de graves problèmes.

Evoquant la composition du conseil d'administration de l'Agence, **M. Thierry de Beaucé** a déclaré que son souci était de le rendre "opérationnel". Il a précisé qu'à partir du moment où l'Agence pourrait émettre des emprunts, elle suffirait à elle seule à répondre au besoin de financement des établissements et qu'une organisation exerçant le même objet perdrait sa raison d'être.

A **MM. Xavier de Villepin** et **Paul d'Ornano** qui déploreraient qu'il soit ainsi mis fin à l'une des activités

principales de l'A.N.E.F.E., **M. Thierry de Beaucé** a répondu qu'il convenait plutôt de se réjouir de la naissance de l'Agence.

Enfin, répondant aux questions posées sur le financement de l'Agence, **M. Thierry de Beaucé** a précisé que le budget de l'Agence serait de l'ordre de 1 milliard 500 millions de francs.

## AFFAIRES SOCIALES

**Jeudi 31 mai 1990 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.** - La commission a examiné les amendements au **projet de loi n° 281 (1989-1990) relatif au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue** et modifiant le livre IX du code du travail.

Elle a tout d'abord donné un *avis favorable* aux amendements :

- n°s 48, 49, 50, 53, 54, 57, 60 et 66 du Gouvernement ;
- n° 43 de M. André Jourdain et des membres du groupe du R.P.R., à condition de le transformer en un sous-amendement à l'amendement n° 8 de la commission ;
- n° 41 de M. Louis Souvet et des membres du groupe du R.P.R. à condition qu'il soit rectifié ;
- n° 56 du Gouvernement, sous réserve d'une rectification.
- n° 45 de M. André Jourdain et des membres du groupe du R.P.R. ;
- n°s 64 et 65 du Gouvernement, sous réserve d'une rectification.

Elle s'en est remise à la *sagesse* du Sénat sur les amendements :

- n° 2 de M. Charles de Cuttoli, Paul d'Ornano et de Mme Paulette Brisepierre ;
- n° 44 de M. André Jourdain et des membres du groupe du R.P.R. ;

- n° 42 de M. Jean Chérioux et des membres du groupe du R.P.R.

Elle a constaté que les amendements n°s 7 et 8 de M. Hector Viron et des membres du groupe communiste et apparentés, ainsi que les amendements n°s 61 et 62 du Gouvernement étaient satisfaits.

Elle a donné un *avis défavorable* à :

- la motion n° 1 de Mme Hélène Luc et des membres du groupe communiste et apparentés tendant à opposer la question préalable ;

- aux amendements n°s 3, 4, 40, 5, 6, 10, 9, 11, 12, 13 de M. Hector Viron et des membres du groupe communiste et apparentés ;

- et aux amendements n°s 51, 52, 55, 58, 59 et 63 du Gouvernement.

A la suite d'un bref échange de vues, M. Jacques Machet a retiré ses amendements n°s 46 et 47.

Puis la commission a désigné **M. Claude Huriet** comme rapporteur de sa **proposition de loi n° 320 (1989-1990)**, modifiant la date d'entrée en vigueur de la loi n° 88-1138 du 20 décembre 1988 modifiée, **relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales.**

La commission a ensuite examiné la **proposition de loi n° 320 (1989-1990) de MM. Claude Huriet et Franck Sérusclat**, modifiant la date d'entrée en vigueur de la loi n° 88-1138 du 20 décembre 1988 modifiée, **relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales**, sur le rapport de M. Claude Huriet, rapporteur.

**M. Claude Huriet** a d'abord indiqué qu'au cours d'un entretien récent relatif aux décrets d'application de plusieurs lois relevant du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, le directeur de cabinet du ministre compétent s'était engagé à accélérer la procédure de consultation interministérielle afin que les décrets

d'application de la loi de 1988 précitée soient publiés prochainement.

Le rapporteur a rappelé que la date limite d'entrée en vigueur de certains articles du code de la santé publique résultant de la loi précitée de 1988, initialement fixée au 1er janvier 1990, avait été reportée au 1er juin 1990 par la loi n° 90-86 du 23 janvier 1990.

Dans l'attente de la publication prochaine des textes réglementaires et pour tenir compte des délais d'installation des comités consultatifs, prévus par la loi de 1988, il paraît opportun de reporter la date limite d'entrée en vigueur des articles précités du 1er juin 1990 au 31 décembre 1990.

Après des observations du **président Jean-Pierre Fourcade** et de **M. Franck Sérusclat**, la proposition de loi a été adoptée dans le texte présenté par ses auteurs.

Enfin, la commission a désigné **M. Franck Sérusclat** comme rapporteur pour sa proposition de loi n° 290 (1989-1990), relative à la limitation de l'utilisation des techniques d'identification génétique par analyse de l'acide désoxyribonucléique.

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

**Mardi 29 mai 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** - La commission a examiné le rapport pour avis de M. Henri Torre sur le projet de loi n° 294 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, **relatif à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.**

**M. Henri Torre, rapporteur pour avis,** a d'abord procédé à une rapide présentation générale du projet en examen. Il a rappelé qu'il était le fruit d'une large concertation, et que, face à l'enjeu majeur que constitue la transformation du secteur des moyens de communication, il s'attachait à pallier les insuffisances du système actuel. Il a souligné qu'il définissait des principes essentiels et incontestables : assurer l'autonomie de gestion des deux entités, réaffirmer leurs missions de service public, renforcer leurs capacités d'intervention dans le domaine concurrentiel. Il a estimé toutefois que le projet de texte laissait subsister un certain nombre d'interrogations, notamment liées à l'importance des renvois aux cahiers des charges et au contrat de plan. Il s'est également interrogé sur la portée du futur contrôle parlementaire, les conditions de la viabilité financière des deux futurs exploitants publics, et les modalités de leur assujettissement à la fiscalité, notamment locale.

Après intervention de **MM. Christian Poncelet, président, Louis Perrein, Emmanuel Hamel et Henri Collard,** la commission a adopté quatre amendements à

l'article 2, relatif aux missions de la Poste. Le premier vise à spécifier que le transport et la distribution de la presse font partie des missions de service public de la Poste. Le deuxième et le troisième tendent à préciser les conditions d'exercice d'activités d'assurance par la Poste. Le quatrième amendement concerne l'extension des activités financières de la Poste.

A l'article 5 bis nouveau, après intervention de **MM. Christian Poncelet, président, Louis Perrein, Henri Collard et Geoffroy de Montalembert**, la commission a adopté un amendement visant à favoriser la "polyvalence administrative" de la Poste afin de renforcer sa participation à l'aménagement du territoire.

A l'article 18, après intervention de **MM. Christian Poncelet, président, Louis Perrein, Emmanuel Hamel, Yves Guéna et Maurice Couve de Murville**, la commission a adopté deux amendements rédactionnels.

A l'article 20, qui assujettit, selon des modalités dérogatoires au droit commun, la Poste et France Telecom aux impôts directs locaux, elle a, après un vaste débat auquel ont participé **MM. Christian Poncelet, président, Henri Torre, rapporteur pour avis, Louis Perrein, Henri Collard, Emmanuel Hamel et Paul Loridant** ainsi que **Mme Maryse Bergé-Lavigne**, adopté neuf amendements proposés par le rapporteur pour avis, dont trois tendent à indiquer expressément que les deux exploitants sont assujettis à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, deux prévoient la remise en cause, à compter de 1997, de l'abattement de 85 % dont bénéficie la Poste et quatre sont rédactionnels. La commission a également adopté, sur proposition de **Mme Maryse Bergé-Lavigne** et de **MM. Louis Perrein, Emmanuel Hamel, Henri Collard et Henri Torre**, un amendement tendant à restituer aux collectivités locales l'intégralité du produit des impôts locaux acquittés par la Poste et France Telecom, ce produit s'ajoutant au montant de la dotation globale de fonctionnement.

A l'article 34, après intervention de MM. **Christian Poncelet, président, Paul Loridant, Louis Perrein et Henri Collard**, la commission a adopté trois amendements. Le premier tend à modifier le titre de la nouvelle instance de contrôle, le deuxième à introduire un nouveau membre représentant la commission de la concurrence, le troisième à élargir ses compétences.

A l'article 36, la commission a adopté un amendement de coordination.

La commission a donné un avis favorable à l'**adoption du projet de loi ainsi modifié.**

**Mercredi 30 mai 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** - La commission a procédé à l'**examen des amendements au projet de loi n° 276 (1989-1990) relatif au statut et au capital de la Régie nationale des usines Renault**, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, après déclaration d'urgence, **sur le rapport de M. Roger Chinaud, rapporteur général.**

La commission a décidé de donner un avis favorable à l'amendement n° 24, présenté à l'article 3, par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et plusieurs de ses collègues, dont l'objet est identique à celui de l'amendement n° 5, présenté par M. Roger Chinaud, rapporteur général. Elle a également donné un avis favorable, pour les mêmes raisons, à l'amendement n° 59, présenté à l'article 5 par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste.

Elle a décidé de donner un avis défavorable aux articles additionnels avant l'article premier n°s 75 et 76, respectivement déposés par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

Elle a également donné un avis défavorable aux amendements suivants :

- n°s 7, 8, 9, 10, 11, 178 à 2403, 3, 12, 92 à 129, 131 à 163, 170, 177 déposés à l'article premier par M. Robert Pagès, Mmes Hélène Luc, Jacqueline Fraysse-Cazalis, Paulette Fost et M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

- n°s 77 à 84, 164 à 169 et 171 portant articles additionnels après l'article premier déposés par MM. Charles Lederman, Robert Pagès, Mmes Hélène Luc, Paulette Fost, Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste.

- n°s 13, 14, 16, 172, 173, 15, 17, 19, 18, 20, 21 et 22 déposés à l'article 2 par MM. Charles Lederman, Robert Pagès et Mmes Paulette Fost, Jacqueline Fraysse-Cazalis, Hélène Luc et les membres du groupe communiste.

- n°s 23 et 85 portant articles additionnels après l'article 2 respectivement déposés par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste.

- n°s 25, 27 à 52, 56, 55, 54, 53 et 57 déposés à l'article 3 par Mmes Paulette Fost, Hélène Luc, Jacqueline Fraysse-Cazalis, M. Robert Pagès et M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

- n° 87 portant article additionnel après l'article 3 déposé par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste.

- n° 58 déposé à l'article 4 par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

- n°s 88, 174, 175 et 176 portant articles additionnels après l'article 4 déposés respectivement par M. Robert Pagès, M. Charles Lederman, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste.

- n°s 60 à 73, 90 et 74 déposés à l'article 5 par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, Mme Paulette Fost, M. Rogert Pagès, M. Charles Lederman, Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste.

- n° 89 portant article additionnel après l'article 5 déposé par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste.

- n° 91 déposé à l'article 6 par Mme Paulette Fost et les membres du groupe communiste.

**Mme Paulette Fost**, après avoir regretté les conditions dans lesquelles s'engageait l'examen du projet de loi, a tenu à expliquer les termes des amendements n°s 80 et 81 présentés par les membres de son groupe. Elle a notamment rappelé l'attachement du groupe communiste à l'existence de véhicules populaires de bonne qualité à prix accessibles pour le plus grand nombre.

**M. Emmanuel Hamel** a souligné que le rejet de la plupart des amendements soumis à la commission ne devait pas être interprété comme une marque d'indifférence à l'égard des préoccupations que pourrait exprimer le personnel des usines Renault.

La commission a ensuite entendu une communication de **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial des crédits de la communication, sur la situation financière de l'audiovisuel public.**

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a tout d'abord rappelé que le rapport qu'il présentait se situait dans le cadre du contrôle budgétaire qu'il exerce, au nom de la commission des finances, sur l'audiovisuel public.

Il a ensuite souligné que si le débat sur le mode de financement du secteur public avait rebondi depuis le mois de mars 1990, les chiffres sur lesquels porte la controverse étaient parfaitement connus, ayant été cités à la tribune du Sénat lors du dernier débat budgétaire le 5 décembre 1989.

Le rapporteur spécial a indiqué que la situation préoccupante dans laquelle se trouvait l'audiovisuel public tenait à deux causes principales :

En premier lieu, depuis la fin des années 1970, l'Etat a procédé à des suppressions de recettes sans compensation.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a cité comme exemple l'extension des exonérations de redevance en 1982 et leur automaticité, la suppression en 1986 de la taxe sur les magnétoscopes, la baisse en 1987 du montant de la redevance suivie du gel de sa progression en 1988. Le rapporteur a indiqué que ces mesures correspondaient à des pertes importantes de ressources pour le secteur public alors même que l'augmentation des heures d'antenne et l'irruption du secteur privé à partir de 1986 augmentaient les besoins et avivaient la concurrence.

En second lieu, il a dénoncé le choix prioritaire fait en faveur des supports au détriment des programmes. Il a indiqué que le programme câble avait engagé 18,4 milliards de francs de recettes publiques tandis que le programme TDF 1-TDF 2 portait sur 3,2 milliards de francs.

Comparant la situation du câble en France et en Allemagne fédérale, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur la réalité et les perspectives ouvertes par les "frémissements" que certains déclarent constater depuis peu sur ce support.

Le rapporteur spécial a présenté à la commission les arguments de ceux qui rendent responsable des difficultés du secteur public le mode de financement mixte (commercial et public) tout en suggérant l'instauration d'une taxe sur l'ensemble des recettes publicitaires des supports permettant la suppression de la publicité commerciale sur les chaînes du secteur public.

Il a notamment dénoncé le paradoxe selon lequel le gain d'audience espéré par les thuriféraires de la suppression de la publicité entraînerait une diminution des recettes publicitaires du secteur commercial et, partant, une réduction de l'assiette sur laquelle la taxe serait assise. En définitive, le rapporteur spécial a souligné que cette logique - ou plus exactement ce cercle vicieux - revenait à diminuer les recettes du secteur public.

Il a également insisté sur le rôle irremplaçable de thermomètre de l'audience que constituait le niveau des recettes publicitaires.

Il s'est affirmé partisan d'une télévision de qualité faite pour les téléspectateurs, tout en se disant persuadé de la mission culturelle du service public.

Il a enfin indiqué que les propositions contenues dans le rapport d'information reposaient sur trois idées :

En premier lieu, le rétablissement de l'égalité des règles du jeu entre secteur public et secteur commercial.

En second lieu, le changement d'état d'esprit dans l'exercice de la tutelle. Il a souhaité qu'il soit mis fin à l'économie administrée que subit l'audiovisuel public tant en ce qui concerne le budget que la gestion du personnel et la régie publicitaire d'Antenne 2.

Enfin, un certain élargissement des pouvoirs et du rôle de l'autorité de régulation lui est apparu comme nécessaire.

En conclusion, il s'est montré préoccupé quant aux résultats des régies publicitaires d'Antenne 2 et de FR 3 et a souligné le risque de voir en 1990 une aggravation sensible du déficit cumulé des chaînes publiques et de la S.F.P.

Après avoir félicité le rapporteur pour la qualité du travail de contrôle effectué, **M. Christian Poncelet, président**, a souhaité que les problèmes du financement de l'audiovisuel public soient abordés par le rapporteur lors du débat d'orientation budgétaire qui doit avoir lieu au Sénat le 14 juin 1990.

A la suite de cette présentation, un large débat s'est instauré auquel ont pris part **MM. René Monory, Emmanuel Hamel, Geoffroy de Montalembert, Roger Chinaud, rapporteur général, Christian Poncelet, président, Paul Caron et René Régnault.**

A **M. René Monory**, qui avait abordé les insuffisances de la production et notamment l'inadaptation des

méthodes de production françaises au marché mondial, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a répondu que le rapport écrit traitait largement de ces problèmes. Il a indiqué que la production française avait fait l'objet d'une aide continue de l'Etat depuis 1985, quels que soient les gouvernements, et que l'amélioration des mécanismes de financement avait enfin contribué à l'émergence d'un secteur de la production en France. Il a souligné que cet effort devait être poursuivi en faveur d'un secteur qui demeure fragile en levant notamment un certain nombre d'obstacles financiers, pratiques ou techniques abordés dans le rapport.

A **M. Emmanuel Hamel**, le rapporteur spécial a indiqué que les engagements pris devant le Sénat par le ministre de consacrer la majeure partie de l'accroissement des moyens du secteur public à la production semblaient être respectés au premier trimestre 1990, mais que, parallèlement, le déficit cumulé du secteur public s'accroissait, ce qui augmente les inquiétudes pour 1991.

A **M. Geoffroy de Montalembert**, qui s'interrogeait sur l'impéritie des pouvoirs publics, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a démontré que cette fatalité apparente de l'échec reposait sur une absence constante d'analyse sérieuse des problèmes, sur le refus de prendre en compte les suggestions de la commission des finances et sur le poids des corporatismes.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, s'est affirmé en plein accord avec les analyses du rapporteur général qui s'interrogeait sur le lancement de filiales de production de la Caisse des Dépôts et Consignations, alors même qu'existait un risque de diminution des prêts aux communes et alors que la priorité devrait être donnée au logement social.

A **M. Christian Poncelet, président**, il a répondu qu'il convenait -pour les villes moyennes- d'adopter une position prudente quant au câblage, notamment dans l'attente de programmes qui ne soient pas uniquement de

provenance étrangère et de qualité pour le moins médiocre.

Il a totalement approuvé le président pour affirmer le rôle de service public de l'Etat en matière culturelle et a indiqué que c'était précisément ce rôle qui justifiait l'existence de la redevance et permettait la réalisation puis la diffusion -y compris en "prime-time"- d'émissions culturelles. Il a toutefois souligné que cette mission n'excluait nullement la programmation d'émissions variées s'adressant à tous les types de public et qu'il convenait, dans le cadre des missions de service public, de faire la télévision des téléspectateurs et non pas celle d'un microcosme élitiste.

Après les interventions de MM. Paul Caron et René Régnault, la commission a décidé d'approuver les conclusions du rapport présenté par M. Jean Cluzel, rapporteur spécial du budget de la communication.

La commission a enfin procédé à la désignation de sept candidats titulaires et de sept candidats suppléants appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au statut et au capital de la Régie nationale des usines Renault considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Ont été désignés comme candidats titulaires : MM. Christian Poncelet, Roger Chinaud, René Monory, Yves Guéna, Claude Belot, Jean-Pierre Masseret et Paul Loridant.

Ont été désignés comme candidats suppléants : MM. Ernest Cartigny, Emmanuel Hamel, Jean Arthuis, Geoffroy de Montalembert, Jean Clouet, Tony Larue et Robert Vizet.

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

**Mercredi 30 mai 1990. - Présidence de M. Germain Authié, secrétaire.**- La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport en deuxième lecture de M. Lucien Lanier sur le projet de loi n° 310 (1989-1990) adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la participation des communes au financement des collèges.

M. Lucien Lanier, rapporteur, a rappelé que l'Assemblée nationale, au cours de son examen du texte en deuxième lecture, le 21 mai dernier, n'avait retenu qu'en partie les modifications apportées par le Sénat et que, par conséquent, la poursuite de la navette allait encore allonger la période de vide juridique ouverte le 1er janvier 1990, concernant la participation des communes aux dépenses des collèges, par le manque de diligence du Gouvernement à faire adopter le présent projet de loi avant la fin de la dernière session budgétaire.

Le rapporteur a mentionné les points d'accord entre les deux assemblées, à savoir :

- à l'article premier et à l'article 3, les modifications introduites par le Sénat à l'initiative de sa commission des lois et tendant à préciser que le nouveau dispositif s'appliquera à compter de l'exercice 1990 aux seules participations obligatoires des communes et que les conseils généraux devront statuer sur les conditions d'extinction de la participation avant le 1er octobre 1990 ;

- à l'article 2, les modalités de versement de la participation communale aux dépenses d'investissement des collèges permettant aux communes d'être associées au choix entre les deux modes de versement de cette participation et garantissant que les communes, responsables le cas échéant de la collecte, ne pourraient être tenues de faire l'avance des contributions des autres communes.

Abordant les points de désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, il a souligné que les modifications apportées par ce dernier à l'initiative de la commission des affaires culturelles, à l'article premier et à l'article 3, et tendant à donner un caractère facultatif à la décroissance de la participation communale par l'introduction des termes «le cas échéant», n'avaient pas convaincu l'Assemblée, qui s'était rangée aux arguments du Gouvernement selon lesquels la rédaction du Sénat était ambiguë et permettait de supprimer toute décroissance de la participation, voire d'entraîner une nouvelle progression de celle-ci. A titre d'information, il a donné connaissance à la commission du texte de l'amendement préparé par M. Paul Séramy, rapporteur pour avis, et tendant, sous une autre rédaction, à maintenir la même souplesse concernant le rythme d'extinction de la participation communale.

Le rapporteur a ensuite mentionné le point de désaccord majeur demeurant entre les deux assemblées : la demande par le Sénat, à l'article 3, d'un rapport au Gouvernement sur le bilan des transferts de compétences aux départements concernant les collèges, à l'instar du rapport déjà prévu par l'article 98 de la loi de finances pour 1987 pour le transfert des lycées aux régions. Il a rappelé que, sur un amendement de Mme Hélène Missoffe, la Haute assemblée avait souhaité que ce rapport prévoit les conditions d'harmonisation des possibilités d'aide des collectivités territoriales aux établissements d'enseignement publics et aux établissements d'enseignement privés sous contrat, à la suite de deux

arrêts du Conseil d'Etat en date du 6 avril 1990 donnant une interprétation restrictive de l'article 69 de la loi «Falloux» du 15 mars 1850.

Enfin, le rapporteur a précisé que l'Assemblée nationale avait supprimé l'article 4 nouveau adopté par le Sénat sur amendement de M. Paul Girod et prévoyant le transfert de propriété aux départements des bâtiments des collèges pour lesquels les communes propriétaires ont cessé de verser toute participation obligatoire ou volontaire.

A l'issue de cette présentation générale et après les interventions de **MM. Bernard Laurent, Daniel Hoeffel, Germain Authié, Marc Lauriol, Paul Masson, Marcel Rudloff, Luc Dejoie, Jean-Marie Girault, Philippe de Bourgoing, Michel Rufin et de M. Lucien Lanier, rapporteur**, la commission a adopté dans le texte de l'Assemblée nationale l'article premier relatif aux modalités d'extinction de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges. Puis elle a adopté, à l'article 3, relatif aux modalités d'extinction de la participation des communes aux dépenses d'investissements un amendement rétablissant le texte de première lecture du Sénat prévoyant l'établissement par le Gouvernement d'un rapport de présentation du bilan des transferts de compétences pour les collèges et l'harmonisation des possibilités d'aide financière des collectivités locales aux établissements d'enseignement publics et aux établissements d'enseignement privés sous contrat d'association.

Puis, après les interventions de **MM. Luc Dejoie, Bernard Laurent, Michel Rufin et de M. Lucien Lanier, rapporteur**, la commission a maintenu la suppression de l'article 4 nouveau, le rapporteur rappelant que les articles 19 et 20 de la loi du 7 juillet 1983 et l'article 14-1 de la loi du 22 juin 1983 prévoient déjà un mécanisme de mise à disposition des biens faisant l'objet d'un transfert de compétences. La commission a ensuite **adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.**

Puis la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Hubert Haenel** sur sa proposition de loi n° 54 (1989-1990) tendant à l'introduction dans le code des assurances de dispositions particulières aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a tout d'abord rappelé la genèse de la proposition de loi qui reprend trois amendements déposés par lui-même ainsi que par MM. Marcel Rudloff, Daniel Hoeffel et Roger Husson au projet de loi portant adaptation du code des assurances à l'ouverture du marché européen, le 11 octobre dernier, leur transformation en proposition de loi faisant suite à l'engagement pris par M. Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, d'inscrire celle-ci à l'ordre du jour de la présente session de printemps.

Cette initiative législative se situe dans le prolongement des travaux de la commission d'harmonisation du droit local qui a élaboré un dispositif tendant à insérer dans le code des assurances un titre nouveau posant le principe de l'introduction dans les départements d'Alsace et de Moselle du droit général du contrat d'assurance, sous réserve du maintien de dispositions particulières reprises de la loi locale du 30 mai 1908.

Le rapporteur a ensuite indiqué que les dispositions nouvelles se répartissaient en trois chapitres, dont le dernier, relatif aux assurances fluviales, posait un problème spécifique. En effet, il n'existe pas dans le droit général de dispositions relatives aux assurances fluviales et la loi de 1908 est la seule dans notre pays à régir la matière, mais seulement pour les trois départements de l'Est.

Un avant-projet de loi, préparé par le ministère des transports en 1986, est en souffrance depuis lors. Aussi, **M. Hubert Haenel, rapporteur**, s'est-il interrogé sur la procédure qui serait la plus efficace pour permettre

l'intervention rapide du texte de portée générale et son harmonisation éventuelle avec les dispositions régissant les départements d'Alsace et de Moselle. Puis il a indiqué que si le Gouvernement n'était pas favorable à l'adoption du chapitre de la proposition de loi relatif aux assurances fluviales, il pourrait, si la commission lui en donnait mandat, accepter la disjonction de ce chapitre, mais à la condition que le Gouvernement s'engage à déposer un texte et à en organiser la discussion devant le Parlement dans un délai d'un an.

A l'issue de cette présentation générale, s'est ouvert un bref débat. En réponse à **M. Luc Dejoie**, le rapporteur a indiqué que dans le cas de disjonction du chapitre III, les dispositions de la loi locale de 1908 relatives aux assurances fluviales seraient maintenues.

Puis la commission a adopté l'ensemble des dispositions de la proposition de loi, sous réserve des modifications proposées par le rapporteur par rapport au texte initial et lui a donné mandat pour demander, le cas échéant, la disjonction du chapitre III.

La commission a ensuite examiné le rapport de **M. Marcel Rudloff** sur 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.

**M. Marcel Rudloff**, rapporteur, a tout d'abord souligné que cette proposition de loi faisait suite aux travaux de la commission d'harmonisation du droit privé, mise en place sous sa présidence en août 1985, et a procédé à un bref rappel des conditions dans lesquelles avait été introduite la législation française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle après 1918. Il a précisé que dans un certain nombre de branches du droit, l'harmonisation entre la législation générale et la législation locale n'avait pas eu lieu.

En premier lieu, le rapporteur a observé que les perspectives d'évolution du droit local avaient été quelque peu modifiées au fil des années et que si en 1919 la législation locale avait été maintenue à titre provisoire et pour un délai fixé initialement à dix ans, après les reports successifs de ce délai, on en était arrivé après 1955 à un maintien définitif. En second lieu, il a souligné qu'à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 25 février 1982 relative à la Corse, il était désormais possible au Parlement d'adopter des dispositions législatives particulières pour une partie seulement du territoire français, ce qui a conduit la commission d'harmonisation à se placer dans une perspective nouvelle d'évolution du droit local parallèle à celle du droit général.

Le rapporteur a également indiqué que la commission d'harmonisation poursuivait la double mission de mettre à jour et de procéder, le cas échéant, à l'harmonisation des textes de droit local avec le droit général et de tenter de déterminer les applications en droit local des nouvelles lois adoptées par le Parlement, lorsque celles-ci posent un problème de compatibilité avec les dispositions maintenues du droit local.

Puis **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, a présenté le contenu de la proposition de loi qui procède à l'unification partielle des règles de droit civil qui faisaient encore jusqu'à présent l'objet de mesures spécifiques en Alsace-Moselle, sur le fondement de la loi du 1er juin 1924 introduisant le droit civil français dans les trois départements, sous réserve du maintien de dispositions particulières. Puis la commission a adopté, dans le texte proposé par le rapporteur :

- les articles premier à 4 qui tendent à la suppression des dispositions maintenues du droit local concernant l'état et la capacité des personnes, et particulièrement le régime de la tutelle des mineurs et des incapables majeurs ;

- les articles 6 à 11 qui tendent à simplifier le régime de la publicité foncière en matière de sûretés et alignent

sur le droit commun les trois départements en ce qui concerne la péremption des hypothèques, comme cela était déjà le cas avant l'intervention de l'ordonnance n° 67-839 du 28 septembre 1967 ;

- les articles 12 à 16 qui rapprochent du droit commun les règles de publicité en cas de redressement et de liquidation judiciaires des entreprises, sur le fondement de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 ;

- l'article 17 qui améliore les dispositions de droit local relatives au certificat d'héritier.

**La commission a adopté l'ensemble de la proposition de loi dans le texte proposé par le rapporteur.**

**Jeudi 31 mai 1990. - Présidence de M. Jacques Larché, président.** - La commission a procédé à l'examen de la proposition de loi n° 278 (1989-1990), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe.

Après avoir rappelé que la législation française actuelle de lutte contre le racisme découlait essentiellement de la loi du 1er juillet 1972, **M. Charles Lederman, rapporteur**, a souligné l'opportunité de l'adoption d'un nouveau texte en cette matière alors qu'en France se multiplient agissements, écrits et propos ouvertement racistes.

Il a estimé que, si la proposition de loi créait un nouveau délit de presse, elle ne bouleversait pas pour autant le dispositif existant, car elle visait simplement à en améliorer l'efficacité, non par une aggravation du niveau des sanctions mais par le renforcement de l'exemplarité du châtement.

Il a déclaré que la faculté accordée aux tribunaux de prononcer des peines complémentaires était tout à fait opportune et que, notamment, la possibilité de frapper d'inéligibilité le contrevenant permettait de témoigner de

la réprobation que doivent encourir les comportements racistes.

Il a cependant observé que les personnes qui commettent des infractions à caractère raciste s'exposent déjà à être déclarées inéligibles, tous les textes répressifs existants permettant d'appliquer aux auteurs de ces délits des peines d'emprisonnement qui emportent de droit la privation du droit de vote et l'inéligibilité.

Il a en outre estimé que les peines complémentaires d'affichage et de publicité des condamnations ne pouvaient que contribuer à informer et à former l'opinion.

Quant à la création du délit nouveau de révisionnisme, **M. Charles Lederman, rapporteur**, l'a considérée comme une nécessité, le droit actuel ne permettant pas de prononcer des condamnations au titre d'écrits révisionnistes en tant que tels et les seules condamnations qui ont parfois pu être prononcées contre leurs auteurs l'ayant été au titre d'autres incriminations, telles que la provocation à la discrimination raciale, à la diffamation et les injures raciales ou encore l'apologie des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

Il a indiqué que le dispositif issu des travaux de l'Assemblée nationale lui semblait suffisamment circonscrit pour éviter le risque de transformer les magistrats en gardiens d'une vérité historique officielle.

Il a également jugé souhaitable l'élargissement du rôle des associations.

Il a remarqué que l'extension des possibilités, pour ces associations, de se porter partie civile en matière de délits commis par voie de presse constituait, pour l'essentiel, une harmonisation, en la matière, de la loi de 1881 avec le code de procédure pénale.

Quant à l'ouverture du droit de réponse aux associations dans la presse et dans le secteur de l'audiovisuel, **M. Charles Lederman, rapporteur**, l'a également jugée opportune dans son principe mais a annoncé qu'il proposerait certaines modifications pour

éviter que ce droit indispensable ne crée un engorgement des colonnes des journaux.

En outre, il a indiqué qu'il proposerait d'autres amendements pour accentuer la solennité du rappel de l'interdiction de toute discrimination et pour prévoir la saisie préventive, ordonnée par le juge d'instruction, des écrits révisionnistes ou provoquant à la discrimination raciale, ainsi que la possibilité de prononcer la suspension temporaire d'un journal condamné à ce titre.

Après avoir déclaré que les statistiques de condamnations pour infractions racistes témoignaient des lacunes de la législation actuelle et de son application, il a conclu à l'adoption de la proposition de loi sous réserve de ces amendements. Il a enfin précisé que le reproche adressé à l'Assemblée nationale d'avoir effectué un examen trop rapide de ce dispositif ne pourrait s'appliquer au Sénat, la commission et lui-même ayant procédé à nombre d'auditions.

**M. Paul Masson** a estimé qu'il s'agissait d'un texte éminemment grave dans la mesure où il touche à la loi sur la liberté de la presse, où il généralise l'inéligibilité et où il introduit un nouveau délit de révisionnisme qui lui semble rappeler des systèmes politiques qui ont poursuivi la liberté au nom d'une vérité d'Etat.

La procédure lui est apparue inattendue pour un texte qui met à l'épreuve les droits de l'homme et les libertés fondamentales et qui aurait dû être élaboré par le Gouvernement avec toutes les garanties procédurales coutumières.

Il a estimé qu'il n'était pas possible de légiférer sous le coup de l'émotion, légitime, devant les événements survenus à Carpentras et alors que les résultats de l'enquête n'étaient pas encore connus.

Il a déclaré enfin qu'il n'y avait aucun vide juridique à combler, rappelant qu'un texte récent comme la loi du 2 août 1989 avait rajeuni la position juridique et philosophique de la France à l'égard du racisme. Il a en

autre souligné qu'en 1971, la France avait ratifié la convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Pour ces motifs, **M. Paul Masson** a proposé à la commission l'adoption d'une question préalable.

**M. Jacques Thyraud**, tout en faisant part de son émotion devant la renaissance du racisme et de l'intolérance, a relevé que la proposition de loi tendait à réglementer essentiellement la presse écrite. La peine complémentaire d'affichage lui a semblé quelque peu désuète.

Il s'est déclaré choqué par les écrits révisionnistes mais s'est prononcé contre l'institution d'une vérité officielle. Cependant, il a indiqué qu'il lui semblerait admissible de condamner ceux qui critiquent les décisions de justice rendues par le tribunal de Nüremberg.

**M. Jacques Larché, président**, a indiqué que le juge français au tribunal de Nüremberg, **M. Donnedieu de Vabres**, lui avait fait part de la gêne qu'il avait ressentie devant le caractère rétroactif des incriminations au titre desquelles les criminels furent condamnés à Nüremberg et devant le refus de l'excuse de réciprocité qui avait été opposé à la défense.

**M. Charles Lederman, rapporteur**, a précisé alors que l'excuse de réciprocité n'existait pas en droit français.

Quant au rôle des associations, **M. Jacques Thyraud** a indiqué que l'ouverture d'un droit de réponse à leur profit lui semblait devoir entraîner une surcharge pour la presse et il s'est opposé à l'extension des possibilités de constitution de partie civile, au nom du principe selon lequel nul ne plaide par procureur.

Il a cependant indiqué qu'il ne voterait pas la question préalable, estimant préférable de discuter le fond de la proposition de loi.

**M. Jean-Marie Girault** s'est vivement opposé à l'institution d'un délit de révisionnisme, estimant que ce

n'était pas par la loi que l'on pouvait établir la validité d'un travail historique et que l'on devait se contenter de condamner la provocation à la haine raciale. Il a en outre déclaré que donner une publicité excessive à ces thèses révisionnistes ne lui semblait pas souhaitable. Il a rappelé enfin que, pendant plusieurs décennies, on avait considéré que le massacre de Katyn était imputable au régime nazi et non pas à l'U.R.S.S.

**M. Jacques Larché, président**, s'est interrogé sur la situation, au regard des textes répressifs, du directeur d'une publication dans laquelle seraient rapportés des propos antisémites tenus par un parlementaire dans l'enceinte du Parlement.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a rappelé que la loi de 1972, déjà, avait pour origine des initiatives parlementaires. Il a estimé que, vis-à-vis de l'opinion publique, il y avait opportunité à débattre de ce texte. Quant au révisionnisme, il a jugé indispensable sa condamnation, afin que justement les médias ne donnent plus de publicité à ces thèses.

Quant à **M. René-Georges Laurin**, il a fait part de son malaise à l'égard de ce texte. Il s'est élevé contre la tendance actuelle à accréditer l'idée selon laquelle les actes inhumains commis par le régime nazi n'auraient concerné que les juifs et non pas aussi, notamment, des résistants.

Il a déclaré que le législateur n'avait pas à faire l'histoire, mais qu'en revanche il était souhaitable qu'un effort d'information et de pédagogie sur les crimes commis pendant la seconde guerre mondiale soit effectué.

En outre, il a estimé que la venue en discussion de cette proposition de loi constituait une opération politique du Gouvernement destinée à accorder une satisfaction au parti communiste. Quant à lui, il a jugé inadmissible de devoir travailler sur un texte émanant d'un groupe politique dont la doctrine est désormais partout condamnée. La mise en discussion de ce texte lui est

apparue comme un chantage. Il a considéré particulièrement inopportun de délibérer d'un tel texte dans le climat médiatique actuel. Il a déclaré que le véritable problème consistait en l'existence du Front national dont l'émergence a été voulue par le Président de la République actuel et que la démocratie se trouvait toujours démunie face à ses ennemis. Enfin, il a estimé qu'on ne pouvait qu'aggraver la situation à accorder trop d'importance aux agissements racistes.

**M. Guy Allouche** a estimé que la société française connaissait effectivement certains dérèglements dus à la perte de toute valeur. Il a jugé qu'il ne s'agissait pas d'un problème politique mais d'un problème de société dont il appartenait tout particulièrement au Sénat de débattre.

Il a admis que, certes, la loi ne pouvait pas réprimer la pensée, mais il a jugé grave que la France puisse perdre la mémoire. Il a estimé que l'erreur commise à propos de Katyn ne devait pas servir de prétexte à certains pour nier les évidences. Il a indiqué qu'il faudrait songer à sortir la répression du racisme de la loi sur la liberté de la presse.

Après avoir rappelé que les débats de la loi de 1972 avaient témoigné du souci unanime de protéger notamment la population immigrée dont on vantait alors les mérites, il a souligné que la proposition de loi n'instituait pas de nouvelles dispositions au bénéfice des seuls juifs.

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis** a estimé que, sur un sujet comme le racisme, il devait être possible pour certains de surmonter leur répugnance à voter un texte d'origine communiste.

Quant au révisionnisme, elle a tenu à préciser que son groupe était opposé à l'institution d'une vérité d'Etat, mais qu'il n'était pas admissible de laisser circuler des contre-vérités flagrantes.

Quant à **M. Louis Virapoullé**, il a constaté que, si le racisme n'existait pas à La Réunion, où une mosaïque de races vit en harmonie, la France métropolitaine semblait

menacée par ce fléau. Il a témoigné à cet égard des difficultés rencontrées par les Français originaires des départements d'outre-mer lorsqu'ils cherchent un logement en métropole.

En ce qui concerne le révisionnisme, il a estimé qu'un débat s'imposait et qu'il ne jugeait pas opportun d'opposer en commission la question préalable.

Après avoir déploré la disparition de l'instruction civique, il a interrogé le rapporteur sur l'application du texte dans les territoires d'outre-mer.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a précisé que, s'il lui semblait nécessaire de réprimer les actuelles menées antisémites, il serait également d'avis de réprimer demain une éventuelle négation de la résistance.

**M. Paul Masson** a rappelé que la loi de 1972 avait été adoptée dans un climat serein par des élus qui s'étaient préalablement concertés. Il a jugé que l'on ne pouvait pas greffer un débat sur le racisme sur une opération politique, opération politique d'ailleurs inopportune, car, a-t-il estimé, elle ne peut que renforcer un climat passionnel et donc aller à l'encontre du résultat souhaité par tous. Il a attribué l'émergence nouvelle de certaines formes de racisme en France aux outrances de la médiatisation et à la disparition des structures morales. Il a enfin déclaré qu'il était de la responsabilité du Gouvernement d'inscrire la proposition de loi à l'ordre du jour prioritaire s'il fallait réellement qu'il y ait un débat au Parlement sur ce texte.

**M. Charles Lederman, rapporteur**, a admis qu'il s'agissait d'un texte grave, mais il a considéré que les faits visés l'étaient aussi.

Il a précisé que l'inéligibilité ne constituait pas une innovation en la matière.

Quant au délit de révisionnisme, il a déclaré que son institution méritait précisément un débat.

Il a jugé incompréhensible le refus d'examiner un texte d'initiative parlementaire, lequel n'était d'ailleurs pas un texte de circonstance puisque déposé en 1987.

Après avoir indiqué combien sa situation personnelle pouvait lui avoir donné qualité à rapporter en cette matière, il a déclaré que les parlementaires devaient pouvoir s'abstraire du climat émotionnel actuel. Il a estimé qu'il y avait un réel vide juridique à combler, la loi de 1989 n'ayant fait que rappeler le principe général du refus de toute discrimination. Quant au massacre de Katyn, l'objection ne lui a pas semblé pertinente car ce crime n'avait pas été retenu par le jugement du tribunal de Nüremberg.

Il a également rappelé que le droit de constitution de partie civile pour les associations ne constituait nullement une innovation juridique.

En ce qui concerne l'application du dispositif aux territoires d'outre-mer, il a précisé que, ce texte ayant des incidences sur la procédure pénale, il devrait faire l'objet d'une consultation préalable des assemblées territoriales.

En conclusion, il a souhaité que chacun puisse s'exprimer en séance publique et il s'est donc opposé à la question préalable.

**M. Jacques Larché, président,** a alors mis aux voix la question préalable, laquelle fut adoptée.

**M. Charles Lederman, rapporteur,** a alors indiqué qu'il soutiendrait devant le Sénat cette question préalable au nom de la commission et que, dans son exposé, il distinguerait sa position personnelle et celle retenue par la commission des lois.

**M. Jacques Larché, président,** a précisé que la commission déciderait lors de sa prochaine réunion le moment auquel sera appelée la motion tendant à opposer la question préalable.

## MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LE DÉROULEMENT ET LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION

Mercredi 30 mai 1990.- Présidence de M. Charles Pasqua, président.- La mission a tout d'abord entendu **M. Jacques Floch**, président de l'association des maires des villes et banlieues de France.

**M. Jacques Floch** a répondu à une première série de questions de **M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, sur l'aspect institutionnel de la décentralisation et, en particulier, sur le contrôle de légalité des actes administratifs des communes, sur le contrôle de gestion des chambres régionales des comptes, et sur les projets relatifs, d'une part, au statut de l' élu local et, d'autre part, à la coopération intercommunale.

Après avoir dressé un bilan globalement positif des contrôles exercés sur les actes des communes, **M. Jacques Floch** a jugé impératif d'imaginer une formule qui permette à tout citoyen d'exercer une fonction électorale, tout en soulignant qu'il convenait d'éviter deux écueils dans l'élaboration du statut de l' élu local : la fonctionnarisation des élus et la ponction excessive sur les budgets locaux. Il a ajouté que le bon fonctionnement de l'intercommunalité était lié au statut de l' élu local et que ce dernier devait aussi s'intéresser au problème de la formation, l'exercice des mandats locaux devenant de plus en plus complexe.

**M. Jacques Floch** a ensuite déclaré que "ce ne sont pas les textes qui font les bonnes coopérations intercommunales" mais ceux qui les gèrent, ajoutant, à

propos des communautés de villes envisagées pour le milieu urbain, que le problème majeur aujourd'hui posé aux agglomérations était celui de la gestion des infrastructures. Il a estimé que l'aspect fiscal de l'avant-projet de loi relatif à la réforme de l'administration territoriale de la République méritait d'être amélioré : par exemple, l'instauration progressive de taux moyens pour la taxe professionnelle et l'affectation des ressources au profit de l'intercommunalité n'est pas incitatif du point de vue du développement économique ; il convient de laisser aux collectivités locales la possibilité d'augmenter leurs bases et il serait souhaitable d'instituer des zones intercommunales avec partage des dépenses et des recettes.

**M. Jacques Carat** a souhaité qu'un large consensus se dégage au Parlement en faveur du statut de l' élu local et a rappelé les propositions formulées par la commission présidée par M. Marcel Debarge, notamment sur les problèmes indemnitaires ; il a appelé de ses voeux la création d'une caisse autonome de retraite des élus locaux.

**M. Jean Clouet** a déclaré que l'appréciation du contrôle des actes des communes dépendait avant tout de l'attitude des sous-préfets sur le terrain, avant d'estimer que les élus locaux, dont il a déploré le nombre excessif, exerçaient une fonction qui, par nature et par vocation, ne requiert aucun statut.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a évoqué les fusions de communes et la professionnalisation des élus dans certains pays.

**M. Charles Pasqua, président**, a rappelé que toutes les tentatives de regroupement autoritaire des communes avaient échoué en France.

**M. Jacques Floch** a ensuite répondu à une seconde série de questions de **M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, sur l'application du statut de la fonction publique territoriale.

Il a estimé que les seuils démographiques établis par les décrets portant statuts particuliers des cadres

d'emplois des fonctionnaires territoriaux étaient extrêmement contraignants et qu'ils interdisaient à de nombreuses communes de banlieues de recruter des fonctionnaires de qualité, notamment pour l'encadrement ; il a, par ailleurs, déploré qu'aucune mesure ne soit prévue par le projet de loi relatif à la réforme de l'administration territoriale pour assouplir le dispositif en vigueur.

Il a évoqué, en conclusion, le bilan de la mission "banlieue 89" en estimant qu'elle devait poursuivre son rôle de conseil en faveur de la qualité architecturale des constructions.

La mission d'information a ensuite entendu **M. François Paour, président de la fédération nationale des maires ruraux.**

Dans une intervention liminaire, **M. François Paour**, après avoir insisté sur l'enjeu capital que constituent le maintien et la croissance des activités en milieu rural, a rappelé que les petites communes forment un gisement, un tissu et un réseau de richesses et de compétences humaines irremplaçables. Il a distingué, au sein des communes dites rurales, les communes péri-urbaines, les communes à tradition agricole et le "tiers-monde rural", en précisant que les situations respectives de ces trois catégories de collectivités appellent des traitements différenciés. Il a fait valoir qu'une action d'envergure passait, notamment, par la création d'un grand ministère du développement local.

En réponse aux questions de **M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, le président de la fédération nationale des maires ruraux a ensuite évoqué successivement les positions de son organisation sur le statut de l'élu local, la coopération intercommunale en milieu rural, la participation des communes aux charges des écoles à fréquentation intercommunale et la révision générale des bases des impôts directs locaux.

S'agissant des dix propositions pour un statut de l'élu local formulées par la commission présidée par **M. Marcel Debarge**, **M. François Paour** a estimé qu'une telle

question ne devait pas être réglée de manière uniforme, mais avec pragmatisme, afin de mieux appréhender la diversité des situations des élus locaux. A cet égard, il a précisé que la fédération nationale des maires ruraux militait en faveur d'une utilisation plus souple du crédit-formation des élus locaux avec la possibilité d'utiliser, en début de mandat, l'intégralité du droit à formation et la faculté d'échanger, entre le maire et ses adjoints, les crédits-formation.

**M. François Paour** a, par ailleurs, manifesté son attachement à une participation des associations d'élus locaux, "grandes et petites", à la définition et à la gestion de la formation dispensée aux responsables territoriaux.

Après avoir insisté sur la nécessité d'améliorer le régime de retraite des élus locaux, il a préconisé une participation à cet effort de tous les bénéficiaires des services rendus par les maires : l'Etat, les tiers (chambres consulaires, organismes de sécurité sociale, I.N.S.E.E....) et les communes elles-mêmes.

**M. François Paour** a conclu son propos en soulignant l'urgence et le caractère indispensable de l'édiction d'un véritable statut de l'élu local, pour éviter notamment que les mandats électifs territoriaux ne deviennent l'apanage des seuls fonctionnaires et retraités.

Concernant la coopération intercommunale en milieu rural, **M. François Paour** a, tout d'abord, rappelé que cette question avait fait l'objet, en 1987, d'un examen très approfondi par le groupe de travail présidé par **M. Bernard Barbier** et que le Gouvernement aurait dû, lors de l'élaboration du projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République, s'inspirer davantage des conclusions de cette mission.

Il a ensuite fait valoir que la coopération intercommunale ne sera viable que si elle est fondée sur le volontariat des communes et que toute procédure d'adhésion tacite à un schéma de regroupement élaboré par le représentant de l'Etat doit être évitée.

Le président de la fédération nationale des maires ruraux a, en outre, fait part de l'hostilité de son association à tout mécanisme de dissolution automatique des syndicats préexistants.

Il a, tout en soulignant la nécessité d'un renforcement de l'intercommunalité, insisté sur la nécessité de promouvoir une coopération intercommunale "volontaire, facultative et morale", en évitant de prélever les incitations financières au regroupement sur l'enveloppe des concours de l'Etat aux collectivités locales.

S'agissant de la participation des communes aux charges des écoles à fréquentation intercommunale, **M. François Paour** a estimé que cette question n'avait pas été convenablement réglée par l'article 23 de la loi du 22 juillet 1983. Illustrant son assertion, il a successivement évoqué l'absence de règles claires et précises pour le calcul des participations demandées aux communes de résidence, l'écart, de 1 à 4, du montant de ces participations et le laxisme des dérogations au principe de la scolarisation des élèves dans leur commune de résidence.

**M. François Paour** a ensuite indiqué que la fédération nationale des maires ruraux avait posé comme préalable au versement de toute participation, la signature d'un accord écrit avec la commune d'accueil et que son association préconisait de limiter les participations versées par les communes de résidence au seul coût marginal induit par la scolarisation des élèves extérieurs à la commune d'accueil.

Enfin, s'agissant de la révision des valeurs locatives, **M. François Paour** a fait observer que cette opération allait être l'occasion de revaloriser les bases d'imposition. Il a, par ailleurs, reconnu que les maires ruraux n'étaient pas à l'abri des sollicitations de certaines catégories socio-professionnelles.

**M. François Paour** a ensuite évoqué, pour l'approuver au nom de la solidarité de la Nation envers le

monde agricole, l'éventualité d'une suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Elargissant le champ de son propos, il a esquissé les grandes lignes d'une spécialisation des impôts locaux par catégorie de collectivités locales.

Un large débat s'est alors instauré au cours duquel sont intervenus, outre **M. Charles Pasqua**, président et **M. Daniel Hoeffel**, rapporteur, **M. Bernard Seillier**, qui a insisté sur la nécessité de créer un ministère du développement local et **M. Joël Bourdin**, qui a déploré l'absence de critères objectifs et précis pour calculer la participation des communes aux charges des écoles à fréquentation intercommunale et approuvé la suggestion d'une participation calculée en fonction du coût marginal induit par la scolarisation des élèves en provenance des communes de résidence.

## MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR L'AVENIR DE L'ESPACE RURAL FRANCAIS

**Mardi 29 mai 1990 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.** La mission a entendu **M. Michel de Penfentenyo, directeur du secrétariat d'information des collectivités locales et régionales (SICLER).**

Après avoir rappelé que le SICLER était une association d'élus locaux et de professionnels de la vie municipale originellement spécialisée dans la formation des élus locaux et la réalisation d'études sur les zones urbaines défavorisées et les zones rurales fragiles, **M. Michel de Penfentenyo** a présenté les expériences novatrices conduites par cet organisme en matière d'installation de familles de chômeurs urbains en milieu rural.

Evoquant l'hypothèse du maintien d'une croissance à taux de chômage élevé, il a estimé que le progrès technique et industriel tendrait à jouer à l'encontre de l'exode rural en permettant le développement d'expériences de "micro-industrialisation" susceptibles de favoriser le repeuplement rural.

Il a reconnu que divers obstacles sociologiques et géographiques s'opposaient au transfert de citadins en milieu rural. Ces handicaps sont aggravés par le fait que les 310.000 logements vacants en zone rurale profonde nécessitent une sérieuse remise à niveau.

Toutefois, il a considéré que trois indicateurs statistiques confirmaient l'idée d'un repeuplement rural :

- la croissance de la population rurale entre 1975 et 1982 notamment dans les communes de 500 à 2.000 habitants ;

- la réduction du rythme de décroissance des effectifs de la population active agricole ;

- le fait que 60 % des nouvelles créations de PME-PMI s'effectuent actuellement en zone rurale.

**M. Michel de Penfentenyo** a précisé que le SICLER, en liaison avec 50 maires ruraux dans 15 départements, avait inventorié les besoins économiques des zones rurales fragiles, sur la base des éléments cartographiques réalisés en liaison avec la DATAR, qui avaient fait apparaître une "diagonale de la désertification" des Ardennes aux Charentes.

Il est apparu que les demandes des élus locaux portaient prioritairement sur la reprise ou la création d'entreprises artisanales du bâtiment et sur les fonctions d'entretien de la nature et de l'espace. D'une façon générale l'augmentation sensible du taux d'équipement des foyers ruraux en automobile et en appareils électroménagers a accru les besoins de maintenance.

Puis, **M. Michel de Penfentenyo** a indiqué que le SICLER avait participé à 25 opérations d'insertion de citoyens en milieu rural, prenant en charge la recherche et la sélection des familles candidates au départ ainsi que la conception du montage financier de l'opération.

Présentant le bilan de cette action, il a souligné que les transferts de main d'oeuvre avaient essentiellement porté sur du personnel déjà qualifié, qu'une période de chômage longue rendait plus difficile l'adaptation à la vie en milieu rural et que les ascendants des personnes transplantées étaient eux-même souvent des ruraux.

**M. Jean François-Poncet, président**, a relevé que la démarche du SICLER consistait à identifier les emplois vacants bien que nécessaires dans les communes rurales et à trouver en ville les chômeurs prêts à les occuper, s'agissant plus particulièrement de métiers d'entretien des

équipements du milieu rural, puis il s'est interrogé sur l'âge moyen des candidats au départ.

**M. Michel de Penfentenyo** a précisé qu'il s'agissait souvent du chef d'une famille nombreuse (4 enfants ou plus) âgé au moins de 35 ans.

**M. François Gerbaud** a estimé que depuis quelques années les PME/PMI cherchaient à s'installer en priorité dans la région parisienne.

En réponse, **M. Michel de Penfentenyo** a noté que dans les activités du bâtiment la répartition des nouvelles créations de PME devait être à peu près homogène sur tout le territoire et que les nouvelles industries, notamment la "plasturgie", étaient largement délocalisées.

**M. Fernand Tardy** a estimé que, depuis 1982, le mouvement de repeuplement des zones rurales avait aussi touché les communes de moins de 500 habitants, dès lors qu'un village-centre suffisamment important avait pu se constituer pour former un pôle de rayonnement.

**M. Jean Huchon** a considéré qu'une grande commune industrialisée de 60.000 à 80.000 habitants avait un effet d'entraînement sur les communes rurales situées dans un rayon de 20 km. Il a regretté que le président d'un syndicat de communes ne possède pas les mêmes pouvoirs et ne dispose pas de la même influence que le maire d'une commune de population équivalente.

**M. Claude Huriet** a insisté sur les disparités géographiques et l'évolution variable des flux démographiques selon la taille des communes et s'est interrogé sur le principe d'une période d'essai pour les familles transplantées.

**M. Michel de Penfentenyo** a indiqué que le maire de la commune d'accueil devait toujours s'engager à parrainer la famille concernée et que, en tout état de cause, la réussite d'une opération de transfert familial était conditionnée par la précision de l'analyse des besoins de la commune en question.

**M. Henri Collard** a souhaité que la DATAR actualise régulièrement la carte des cantons fragiles et a estimé que l'accroissement de population de certaines communes rurales était lié à la proximité d'une grande ville, à la présence d'équipements de loisirs diversifiés et au moindre coût de l'accession à la propriété.

**M. Jean François-Poncet, président,** constatant que certaines communes rurales connaissent parfois un taux de chômage élevé, s'est demandé si les collectivités locales ne devraient pas promouvoir un effort de formation, notamment en ce qui concerne les artisans et les activités de maintenance, en sorte que les besoins puissent être satisfaits par appel à la main d'oeuvre locale. Il a en outre estimé que le plus important pour créer des emplois en zone rurale consistait à faire venir une entreprise petite ou moyenne porteuse d'une idée ou d'un procédé, qui permette d'apporter un supplément de développement dans la commune d'implantation.

**M. Germain Authié** a observé que la généralisation des grandes surfaces pouvait rendre difficile l'implantation de certaines activités artisanales ou commerciales en milieu rural. Prenant l'exemple de l'Ariège, il a souligné que dans le bassin d'emploi d'une vallée, les salariés acceptaient souvent de résider à 50 km de leur lieu de travail et a insisté sur le rôle structurant des villes-centres notamment pour l'installation du personnel qualifié d'encadrement.

En réponse, **M. Michel de Penfentenyo** a précisé que dans certains départements, notamment dans l'Aube, un effort de formation ne suffirait pas à pallier le déficit de main d'oeuvre. Soulignant que l'acquisition d'une entreprise supposait une bonne compétence technique et l'engagement de fonds, il a indiqué que le SICLER s'efforçait de développer ce type d'intervention.