

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1989-1990

Service des Commissions

BULLETIN
DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
	-
Affaires culturelles	3151
Affaires économiques et Plan	3159
Affaires étrangères, défense et forces armées	3165
Affaires sociales	3177
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la nation	3197
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	3215
Mission commune d'information sur le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation	3231
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un office français de protection des refugies et apatrides	3241
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les instituts universitaires de formation des maîtres et portant diverses dispositions relatives à l'Education nationale	3247
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	3253

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 5 juin 1990.- Présidence de M. Maurice Schumann, président. La commission a tout d'abord procédé à l'examen en deuxième lecture du projet de loi n° 327 (1989-1990), modifié par l'Assemblée nationale, créant les fondations d'entreprise et modifiant les dispositions de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, relatives aux fondations, sur le rapport de M. Pierre Laffitte, rapporteur.

Le rapporteur a introduit son exposé en rappelant que l'Assemblée nationale avait apporté plusieurs modifications de fond au projet de loi adopté en première lecture par le Sénat : elle a tout d'abord précisé que la fondation d'entreprise était obligatoirement dépourvue de but lucratif et a spécifié de façon complémentaire que les dispositions de l'article 238 bis du code général des impôts seraient applicables aux versements des entreprises à leurs fondations d'entreprise ; elle est par ailleurs revenue sur la proposition du Sénat tendant à la création d'une instance d'information et de coordination des activités des fondations et des fondations d'entreprise, le Conseil national des fondations, et a également refusé d'assouplir, à la faveur de ce projet de loi, la définition de la réserve héréditaire dans le cas de legs au profit de fondations reconnues d'utilité publique. Elle a enfin substitué la définition d'un plafond légal à l'institution d'un plancher légal retenue par le Sénat pour la détermination du montant de la dotation initiale exigée lors de la création d'une fondation d'entreprise.

Le rapporteur a en revanche souligné que l'Assemblée nationale avait approuvé l'une des propositions

essentielles du Sénat, tendant à distinguer, dans un souci de clarté, la fondation d'entreprise de la fondation reconnue d'utilité publique et a précisé qu'il inviterait en conséquence le Sénat à souscrire, à deux exceptions près, aux modifications adoptées par celle-ci.

M. Maurice Schumann, président, est alors intervenu pour indiquer qu'un accord entre les deux assemblées paraissait désormais possible. Il a par ailleurs demandé au rapporteur de lui confirmer qu'il ne subsistait aucune ambiguïté sur l'interdiction faite à la fondation d'entreprise de recevoir des dons ou des legs.

La commission a alors abordé l'examen des articles restant en discussion.

A l'article 3, elle a adopté, sur proposition de son rapporteur, deux amendements dont l'un tend à améliorer la rédaction proposée par cet article pour l'article 19-1 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat et l'autre à réintroduire, dans la rédaction proposée pour l'article 19-6 de la loi précitée, l'exigence d'une dotation initiale minimale apportée lors de la constitution de la fondation d'entreprise.

La commission a par ailleurs rétabli, sur proposition de son rapporteur, l'article 5 de ce projet de loi, portant création du Conseil national des fondations, qui avait été supprimé par l'Assemblée nationale.

La commission a enfin, sur proposition de son rapporteur, **adopté en deuxième lecture le projet de loi ainsi amendé.**

La commission a ensuite entendu une communication de **M. Pierre Laffitte** sur le déroulement de la réunion interparlementaire sur le **programme EUREKA**, organisée par le Parlement italien les 14 et 15 mai 1990.

M. Pierre Laffitte s'est tout d'abord félicité de l'heureuse initiative du Parlement italien consistant à réunir, à l'occasion de la présidence par l'Italie du groupe

des 19 pays membres du programme EUREKA, des représentants des parlements de chaque pays membre.

En dépit de son importance, le point principal de l'ordre du jour de cette réunion -l'examen des possibilités d'extension du programme EUREKA vers les pays de l'Est ou les pays en voie de développement- a été peu débattu. Les modalités particulières de fonctionnement des projets EUREKA, qui laissent reposer l'initiative de leur définition sur les partenaires potentiels des pays intéressés, ne se prêtent guère en effet à une décision volontariste d'extension.

M. Pierre Laffitte a néanmoins souligné que des contacts fructueux avaient été noués entre parlementaires à l'occasion de cette réunion et qu'il avait été décidé de renouveler systématiquement cette expérience.

Il a en outre indiqué à la commission qu'il avait été l'auteur d'une proposition, acceptée à l'unanimité des participants, tendant à la création d'un club de parlementaires intéressés par les problèmes de développement technologique, qui réunirait des parlementaires nationaux et des parlementaires européens.

La commission a ensuite examiné le **rapport pour avis de M. Jacques Habert** 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 rapporteur pour avis a tout d'abord rappelé que le projet de loi portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger constituait le dernier volet du plan de rénovation de cet enseignement présenté en conseil des ministres le 23 avril 1989 par le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales.

M. Jacques Habert a ensuite décrit le réseau scolaire français à l'étranger en soulignant que celui-ci se

composait de 425 établissements bénéficiant, pour l'année scolaire 1989-1990, de l'accréditation pédagogique délivrée chaque année par le ministère de l'éducation nationale et des 70 établissements scolaires gérés directement par la Direction pour l'enseignement français en Allemagne (D.E.F.A.) du ministère de l'éducation nationale. Il a précisé qu'une analyse des statuts juridiques des établissements dépendant du ministère des affaires étrangères ou du ministère de la coopération faisait ressortir la prépondérance au sein de ce réseau des écoles privées, conventionnées (218 établissements) ou non conventionnées (90 écoles, dont 30 écoles de chantier), les établissements gérés directement par l'Etat et par les missions culturelles françaises en Algérie, au Maroc ou en Tunisie regroupant pour leur part 89 écoles.

Le rapporteur pour avis a alors indiqué que la réforme du mode de rémunération des enseignants français titulaires de l'éducation nationale exerçant leurs fonctions dans un établissement français à l'étranger constituait la disposition essentielle du plan de rénovation. Il s'est félicité de la prise en charge par l'Etat du traitement indiciaire français désormais garanti aux recrutés locaux titulaires mais a souligné que cette réforme s'accompagnait d'une centralisation contestable de leur recrutement et que les établissements seraient en outre contraints de reverser à l'Etat les sommes qu'ils affectaient jusqu'alors à la rémunération de ces personnels. Il a dénoncé les complications administratives, financières et fiscales qui résulteraient de ce réaménagement des relations entre l'Etat et les établissements privés.

M. Jacques Habert, rapporteur pour avis a précisé que la création d'une Agence pour l'enseignement français à l'étranger était présentée comme le corollaire de cette réforme dont elle devrait contribuer à faciliter la mise en place. Il a regretté pour sa part la précipitation qui caractérisait l'examen de ce projet de loi et aurait justifié l'adoption d'une question préalable, mais a souligné sa

volonté de faire oeuvre constructive en proposant à la commission d'améliorer, par voie d'amendements, le texte du projet de loi.

L'exposé du rapporteur pour avis a été suivi d'un débat auquel ont pris part :

- **Mme Paulette Brisepierre**, qui a regretté que ce projet de loi ait été déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée nationale, au sein de laquelle les Français établis hors de France ne sont pas représentés, et qu'il soit examiné en urgence. Elle a d'autre part souligné la confusion qui caractérisait, selon elle, les modalités de cette réforme ;

- **M. François Lesein**, qui a interrogé le rapporteur pour avis sur le sentiment du ministère de l'éducation nationale à l'égard de ce projet de loi ;

- **M. Maurice Schumann**, qui a souligné la gêne que constituait, pour l'examen du projet de loi, le retard constaté dans la parution du décret relatif à la situation administrative et financière des personnels des établissements d'enseignement français à l'étranger, a indiqué à la commission qu'il avait demandé en conférence des présidents le report de sa discussion en séance publique. Il a par ailleurs rappelé la portée particulière que revêtait l'examen de ce projet de loi par le Sénat, seule assemblée parlementaire à assurer la représentation des Français établis hors de France.

Après que le rapporteur pour avis eut précisé que le ministère de l'éducation nationale témoignait, par solidarité gouvernementale, d'une neutralité bienveillante à l'égard du projet de loi, **la commission a procédé à l'examen des articles.**

Avant l'article premier, après une intervention de **M. Jean Delaneau**, elle a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel afin de réaffirmer solennellement les obligations de l'Etat relatives à la scolarisation des enfants français établis hors de France.

A l'article premier, la commission a adopté deux amendements tendant respectivement à supprimer la référence au terme "agence" et à confier également au ministre de l'éducation nationale un rôle de tutelle à l'égard du nouvel établissement public.

A l'article 2, la commission a, sur proposition de son rapporteur pour avis, adopté deux amendements, dont le premier tend à substituer, dans la dénomination du nouvel établissement, au terme d'"agence", jugé mal approprié, celui d'"établissement public" ; le second est de nature rédactionnelle.

Avant l'article 3, la commission a, sur proposition de son rapporteur pour avis et après l'intervention de **MM. Adrien Gouteyron, Jean Delaneau et Maurice Schumann, président**, adopté un amendement tendant à étendre, dans les conditions prévues par la présente loi, la compétence de l'Etablissement public à l'ensemble des écoles bénéficiant de l'accréditation pédagogique délivrée par le ministère de l'éducation nationale, afin de ne pas priver a priori de l'obtention de bourses les enfants scolarisés dans ces établissements.

La commission a ensuite adopté une nouvelle rédaction de l'article 3 afin de circonscrire aux seuls établissements en gestion directe les compétences de gestion dévolues à l'Etablissement public pour l'enseignement français à l'étranger.

A l'article 4, qui définit les modalités de l'association des établissements de droit privé local à l'exercice des missions de service public liées à la scolarisation des enfants français à l'étranger, elle a, sur proposition de son rapporteur pour avis, adopté un amendement, afin de préciser que la convention prévue à cet effet, dont le projet de loi indique qu'elle est signée par le chef de poste diplomatique en fonction dans le pays d'implantation, l'est également par le président de l'association gestionnaire.

Après l'article 4, sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a adopté un amendement tendant

à insérer un article additionnel, afin d'énumérer les compétences de l'Etablissement public à l'égard de l'ensemble des établissements scolaires participant à l'enseignement français à l'étranger.

A l'article 5, relatif à la composition du conseil d'administration de l'Etablissement public pour l'enseignement français à l'étranger, la commission a adopté deux amendements tendant respectivement à supprimer les dispositions relatives à la répartition des sièges au sein de ce conseil introduites par l'Assemblée nationale et à prévoir une représentation du Parlement au conseil d'administration de l'Etablissement public.

A l'article 6, elle a adopté trois amendements proposés par son rapporteur pour avis, afin de circonscrire l'habilitation de l'Etablissement public à émettre des emprunts aux seuls cas où ces emprunts bénéficieront aux établissements dont il assure la gestion directe et de supprimer à l'Etablissement public la faculté de percevoir des rétributions pour services rendus, **M. Jacques Habert** ayant précisé que cette notion recouvrait en particulier la confection et la location de matériel pédagogique aux établissements.

M. Hubert Durand-Chastel a alors expliqué son vote en soulignant la nécessité, pour les Français établis hors de France, d'obtenir des modifications essentielles au projet de loi initial.

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

La commission a ensuite désigné **M. Joël Bourdin** comme rapporteur de la proposition de loi n° 304 (1989-1990) de **M. Marcel Lucotte** et plusieurs de ses collègues, relative au **financement des établissements d'enseignement privé** par les collectivités territoriales.

Enfin, la commission a procédé à la **désignation des membres de la mission d'information** devant se rendre

en septembre 1990 en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis pour étudier le fonctionnement des "Grandes bibliothèques".

Ont été désignés comme candidats titulaires :
M. Jacques Bérard, M. Paul Séramy, M. Michel Miroudot, M. Georges Mouly, M. Jacques Carat, M. Ivan Renar ;

et comme candidats suppléants : **M. Alain Dufaut, M. Pierre Vallon, M. Hubert Martin, M. François Lesein, M. André Vallet, Mme Danielle Bidard-Reydet.**

RECTIFICATIF au bulletin n°24 du 5 juin 1990. A la page 3083, après le troisième paragraphe, insérer le paragraphe suivant :

- le contrat signé par le "résident" avec le chef de l'établissement scolaire fonde l'emploi et les conditions de l'emploi de cet enseignant en fonction de la législation en vigueur dans le pays d'implantation ; le contrat passé avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger représentée, par le chef de poste diplomatique, détermine la rémunération de cet enseignant par l'Etat et assure son détachement administratif ;

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 6 juin 1990 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.- La commission a tout d'abord désigné **M. Josselin de Rohan** comme **rapporteur pour le projet de loi n° 325 (1989-1990)** portant diverses dispositions en matière de **pêches maritimes et de cultures marines**.

Puis la commission a désigné **M. Jean Simonin** comme **rapporteur pour la proposition de loi n° 251 (1989-1990)**, présentée par M. Roger Husson, visant à la **moralisation de la profession de vendeurs et commerçants de monuments, de pierres tombales et de fournitures funéraires**.

La commission a ensuite désigné les **candidats titulaires et suppléants pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **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**. Ont été désignés comme **candidats titulaires : MM. Jean François-Poncet, président, Jean Faure, Henri Torre, Gérard Larcher, Jacques Bellanger, Philippe François et Aubert Garcia** ; et comme **candidats suppléants : MM. Richard Pouille, Louis de Catuelan, Jacques Moutet, Roland Grimaldi, Jean-Eric Bousch, Jean Huchon et Félix Leyzour**.

La commission a enfin procédé à **l'examen des amendements au projet de loi précité**.

A l'article premier, elle a émis un avis défavorable aux amendements n°s 22 et 23 déposés par M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste.

A l'article 2, elle a adopté un amendement n° 42 présenté par M. Jean Faure, rapporteur. Elle a ensuite émis un avis favorable à l'amendement n° 1 déposé par M. Henri Torre au nom de la commission des finances. La commission a, en revanche, donné un avis défavorable aux amendements n°s 2 et 3 présentés par le même auteur, à l'amendement n° 110 de M. Jean Arthuis, puis, après une intervention de M. Auguste Chupin, à l'amendement n° 77 de MM. Claude Estier, Jacques Bellanger et les membres du groupe socialiste et apparentés et, enfin, après les précisions apportées par M. Jean François-Poncet, président, à l'amendement n° 4 présenté par M. Henri Torre au nom de la commission des finances.

A l'article 3, elle a émis un avis défavorable à l'encontre de l'amendement n° 24 présenté par M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste et apparenté.

Elle s'en est ensuite remise à la sagesse du Sénat pour les amendements n°s 38 et 39 rectifiés présentés par M. André Bohl et visant à insérer deux articles additionnels après l'article 3.

A l'article 5 bis, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 5 présenté par M. Henri Torre au nom de la commission des finances, ainsi qu'à l'amendement n° 78 de MM. Claude Estier, Jacques Bellanger et les membres du groupe socialiste et apparentés. En revanche, la commission s'est déclarée favorable à l'amendement n° 79 des mêmes auteurs sous réserve de sa transformation en sous-amendement à l'amendement n° 46 qu'elle a déposé sur cet article.

A l'article 6, elle a émis un avis défavorable aux amendements n°s 92 et 25 présentés par M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article 7, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 93 de M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste et apparenté, ainsi qu'aux amendements n°s 111 et 112 de M. Jean Arthuis.

A l'article 8, elle s'est déclarée opposée à l'amendement n° 94 présenté par M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste et apparenté.

Elle a pris la même position sur l'amendement n° 95, présenté par les mêmes auteurs à l'article 9, mais elle s'est déclarée favorable à l'amendement n° 80 présenté sur cet article par MM. Claude Estier, Jacques Bellanger et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Aux articles 9, 10, 11, 12, 13 et 14, la commission a pris une position défavorable aux amendements n°s 96 à 100 visant à supprimer chacun de ces articles et déposés par M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste et apparenté. En revanche, sur le dernier article, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 91 de M. Xavier de Villepin.

A l'article 15, malgré une intervention de M. **Jacques Bellanger**, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 81 de MM. Claude Estier, Jacques Bellanger et les membres du groupe socialiste et apparentés.

A l'article 18, elle a successivement formulé deux avis favorables aux amendements n°s 6 et 7 présentés par M. Henri Torre, au nom de la commission des finances.

Elle a adopté la même attitude aux amendements n°s 8 à 17 présentés par le même auteur à l'article 20. Mais sur cet article, elle s'est déclarée défavorable aux amendements n°s 82 à 84, ainsi qu'après une intervention de MM. **Jacques Bellanger et Jean François-Poncet, président**, à l'amendement n° 85, tous présentés par MM. Claude Estier, Jacques Bellanger et les membres du groupe socialiste et apparentés. Elle a enfin rejeté l'amendement n° 107 de M. Paul Loridant.

La discussion a ensuite porté sur l'amendement n° 106 présenté par M. Jean François-Poncet, président, visant à introduire un article additionnel après l'article 20 pour préciser que les investissements réalisés en partenariat avec les collectivités locales ne pourront être effectués que par des formules de préfinancement. L'auteur de l'amendement a expliqué que son intention était d'éviter un transfert de la charge des opérations réalisées par France Télécom, et de ne pas pénaliser les communes les plus pauvres. **M. Jean Faure, rapporteur**, a indiqué qu'il y était favorable bien que, d'une part, ces dispositions lui semblaient pouvoir être tournées et que, d'autre part, elles pouvaient être interprétées comme s'opposant au principe de liberté des collectivités locales institué par la loi de décentralisation. **MM. François Gerbault, Henri de Raincourt et Alain Pluchet** se sont déclarés favorables à l'amendement. **M. Auguste Chupin** a fait part de son accord sur le principe de cet amendement, sous réserve d'une limitation à cinq ans du délai accordé à France Télécom pour rembourser les avances des collectivités locales. **M. Pierre Dumas** a fait part de son opposition à ces mesures au nom de la liberté de négociation des collectivités locales. **M. Jean-Eric Bousch** a fait savoir que ce délai de cinq ans lui paraissait raisonnable car il correspondait au délai d'amortissement des investissements. **M. François Gerbault** a suggéré que ce délai soit négociable dans certaines limites. **M. Jacques Bellanger** a estimé que cet amendement serait inapplicable. La commission s'est en définitive prononcée en faveur de l'amendement modifié par le sous-amendement présenté par M. Auguste Chupin portant à cinq ans le délai de remboursement.

Aux articles 21 à 23, 28 à 32, la commission s'est opposée aux amendements n°s 101 à 105 et 28 à 33 présentés par M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article 33, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 86 présenté par MM. Claude Estier,

Jacques Bellanger et les membres du groupe socialiste et apparentés, estimant qu'il était déjà satisfait par ses propres amendements.

A l'article 34, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 34 de M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste et apparenté, aux amendements n°s 18, 19 et 20 présentés par M. Henri Torre, au nom de la commission des finances, aux amendements n°s 87 et 88 présentés par MM. Claude Estier, Jacques Bellanger et les membres du groupe socialiste et apparentés.

A l'article 35, la commission s'est opposée à l'amendement n° 35 de M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article 36, elle s'est déclarée défavorable à l'amendement n° 21 présenté par M. Henri Torre, au nom de la commission des finances, mais elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 89 présenté par MM. Claude Estier, Jacques Bellanger et les membres du groupe socialiste et apparentés ainsi qu'à l'amendement n° 109 déposé par M. Jean Simonin et les membres du groupe du Rassemblement pour la République.

A l'article 36 bis, elle s'est ensuite prononcée en faveur du sous-amendement n° 108 présenté à l'amendement n° 63 par M. Gérard Larcher, confiant aux instances de concertation décentralisées le soin de donner un avis sur l'opportunité de l'extension des compétences des bureaux de poste situés sur leur territoire.

Après un large débat auquel ont participé MM. Jean François-Poncet, président, Jean Faure, rapporteur, Jacques Bellanger, Aubert Garcia et Jacques Bellanger, elle s'est, en revanche, prononcée contre l'amendement n° 90 présenté par MM. Claude Estier, Jacques Bellanger et les membres du groupe socialiste et apparentés, et visant à fixer les instances de concertation décentralisées à un niveau infradépartemental. La commission a, en effet, estimé que le département était le cadre le plus adéquat.

Aux articles 39 et 40, la commission a émis un avis défavorable à l'encontre des amendements n°s 36 et 37, présentés par M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste et apparenté visant à supprimer chacun de ces articles.

La commission a enfin procédé à l'examen des amendements n°s 122 à 124, présentés par le Gouvernement aux articles 41 bis et 43, ainsi que des sous-amendements n°s 113 à 121 présentés par le même auteur à l'amendement n° 58 de M. Jean Faure, rapporteur. Elle a donné un avis défavorable à toutes ces modifications, à l'exception de l'amendement n° 122 pour lequel elle a donné un avis favorable et à l'amendement n° 123 pour lequel elle s'en est remise à la sagesse du Sénat.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 6 juin 1990 - Présidence de M. Michel d'Aillières, vice-président. La commission a tout d'abord procédé à la **nomination d'un rapporteur**. Elle a désigné **M. Jacques Genton** comme **rapporteur sur le projet de loi**, en cours d'examen par l'Assemblée nationale, autorisant la **ratification de la convention relative aux droits de l'enfant** (n° 1350, A.N., 9e législature)

La commission a ensuite examiné le **projet de loi n° 313 (1989-1990)** adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un **accord** entre le **Gouvernement de la République française** et le **Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques** relatif à la coopération pour la **formation des hommes dans le domaine économique**, fait à Paris, le 5 juillet 1989, à l'occasion du sommet franco-soviétique de juillet 1989.

M. Claude Estier, rapporteur, a inscrit le présent accord dans la perspective des nombreuses actions de coopération actuellement proposées à l'URSS par ses partenaires occidentaux en matière de formation des hommes.

M. Claude Estier a évoqué en premier lieu la dégradation de la situation économique de l'Union soviétique, soulignant notamment le poids du déficit budgétaire, les conséquences du déficit de la balance commerciale, apparu en 1989 pour la première fois dans l'histoire de l'URSS, et les effets de l'aggravation de la situation financière soviétique. Le rapporteur a fait observer que les réformes économiques mises en oeuvre

dans le cadre de la perestroïka n'ont, à ce jour, pas produit les effets escomptés, et que le malaise social, particulièrement aigu aujourd'hui en URSS, constitue une contrainte supplémentaire, de nature à affecter les chances de réussite des réformes à venir.

S'agissant des échanges économiques franco-soviétiques, **M. Claude Estier, rapporteur**, a indiqué que la récente réforme des structures de la coopération économique, industrielle, scientifique et technique franco-soviétique, ne saurait rendre plus favorables à la France les perspectives du commerce bilatéral. Celui-ci demeure caractérisé, selon le rapporteur, par la persistance d'un fort déficit aux dépens de la France, et par la régression de la part du marché soviétique détenue par les exportateurs français.

Abordant ensuite l'analyse du contenu de l'accord du 5 juillet 1989, **M. Claude Estier** a successivement évoqué les secteurs d'emploi susceptibles d'être, en URSS, bénéficiaires des actions de formation déjà partiellement engagées ; la variété des intervenants français ; les disciplines concernées par les stages organisés ; la création de sociétés mixtes franco-soviétiques en vue d'établir des liens directs entre les partenaires français et soviétiques ; et les modalités du financement de l'ensemble des actions ainsi prévues.

Une évaluation de la portée de l'accord du 5 juillet 1989 fait, selon **M. Claude Estier**, apparaître l'intérêt réciproque des parties. Ainsi que l'a fait remarquer le rapporteur, l'URSS peut, en effet, attendre de la mise en oeuvre des programmes prévus la sensibilisation de ses cadres aux méthodes de gestion, notamment comptables, indispensables à la modernisation de l'économie soviétique, tandis que la France peut tirer avantage de l'accord du 5 juillet 1989 sur le plan du rayonnement de la langue française en tant que langue des affaires, et est, par ailleurs, susceptible de bénéficier, du fait de l'accueil de cadres soviétiques, de retombées commerciales non négligeables.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est instauré entre **MM. Claude Estier, rapporteur, Xavier de Villepin, André Bettencourt, Michel Crucis et Robert Vigouroux.**

Revenant sur le bilan de la situation économique de l'URSS, **M. André Bettencourt** a rappelé que l'apparition du chômage en Union soviétique s'explique par la situation de plein emploi artificiel que connaissait l'URSS avant la mise en oeuvre des réformes, et à laquelle la perestroïka met fin.

M. Xavier de Villepin a ensuite fait remarquer que les difficultés financières auxquelles est désormais confrontée l'Union soviétique sont à l'origine des retards de paiement aujourd'hui constatés et sont préjudiciables à la situation des exportateurs français. Il a fait valoir en conséquence qu'il peut ne pas être opportun de consentir aux Soviétiques de nouveaux crédits commerciaux. **M. Claude Estier** a objecté que la France doit, de toute évidence, être présente sur un marché où se joue actuellement une très vive concurrence entre fournisseurs occidentaux. **M. André Bettencourt**, convenant de la nécessité, pour la France, de ne pas laisser à ses concurrents le monopole de l'implantation sur le marché soviétique, a toutefois souligné les limites qu'il convient, selon lui, d'apporter à l'intervention de l'Etat en matière de garanties des exportations. A cet égard, se référant à certains précédents, il a jugé souhaitable une plus grande sélectivité des garanties accordées par l'Etat aux exportations vers l'URSS. Convenant que l'Etat ne peut assumer à la place des industriels français les risques inhérents à tout investissement en URSS, **M. Claude Estier, rapporteur**, a fait observer que les actions entreprises par la France dans le domaine de la formation des cadres soviétiques constituent un moyen peu coûteux d'apporter une aide efficace à l'URSS.

A cet égard, **M. Michel Crucis** ayant estimé aléatoires les retombées commerciales dont pourrait bénéficier la France en contrepartie des efforts entrepris

en matière de formation des cadres soviétiques, **M. Claude Estier** a fait valoir que l'accueil des stagiaires soviétiques dans des entreprises françaises est de nature à créer des courants économiques privilégiés entre les partenaires soviétiques et français.

MM. Claude Estier et Michel Crucis se sont ensuite interrogés sur les actions entreprises par les autres partenaires occidentaux de l'URSS dans le domaine couvert par l'accord franco-soviétique du 5 juillet 1989. Puis **MM. Robert Vigouroux et Claude Estier** sont revenus sur les modalités pratiques de la mise en oeuvre du programme de coopération franco-soviétique, dont ils ont, par ailleurs, souligné l'opportunité.

La commission a **adopté le rapport** sur ce projet de loi.

La commission a ensuite prodédé à l'examen du **rapport de M. Michel Alloncle** sur le **projet de loi n° 288 (1989-1990)** autorisant l'approbation de la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (ensemble une annexe), adoptée à Vienne le 19 décembre 1988.

M. Michel Alloncle a tout d'abord décrit le fléau que constituait le trafic de drogue. Il a indiqué que l'on compterait près de 2 millions de toxicomanes aux Etats-Unis et 1,5 million en Europe, dont 150.000 en France. Les sommes en jeu sont considérables : 122 milliards de dollars par an selon le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI). Le rapporteur a souligné les effets désastreux du trafic de drogue, tant pour la santé et le bien-être des personnes que pour les sociétés. Il a noté comment ces dernières peuvent, par exemple en Amérique latine, être déstabilisées par la corruption et les attentats liés au trafic de drogue.

M. Michel Alloncle a ensuite exposé les difficultés rencontrées dans la lutte contre la drogue en notant que la production était en partie liée au sous-développement et à l'instabilité politique de certains pays et que le trafic de

drogue était un phénomène international fort complexe. Il a souligné que dans ce domaine une coopération internationale était indispensable et que la convention des Nations Unies pouvait être l'instrument de cette coopération.

Puis **M. Michel Alloncle, rapporteur**, a décrit les conditions d'élaboration, le champ d'application, les engagements souscrits par les parties et les organismes de contrôle de l'application de la convention. Il a souligné que la convention des Nations Unies, outre des dispositions qui renforcent l'arsenal répressif déjà existant, comportait des stipulations innovatrices, notamment en matière de confiscation des biens des trafiquants, de recours à des "livraisons surveillées" et de lutte contre le trafic illicite en mer.

Le rapporteur a par ailleurs indiqué que si la convention avait le mérite d'instaurer des mécanismes de coopération internationale obligatoires et de retenir des formes nouvelles d'action internationale, la souplesse de certaines de ses stipulations pouvait nuire à son efficacité.

Enfin, **M. Michel Alloncle** a précisé que la convention des Nations Unies impliquerait une adaptation de la législation française relative à la lutte contre la toximanie.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Michel d'Aillières** a demandé pourquoi la communauté internationale avait attendu si longtemps pour élaborer la convention du 20 décembre 1988. **M. Michel Alloncle** lui a fait valoir que jusqu'à très récemment il n'existait pas de réel consensus entre les Etats en ce qui concerne les moyens à mettre en oeuvre pour lutter contre la drogue.

M. André Boyer a souligné que la politique de lutte contre la drogue menée par les Etats avait récemment connu une profonde mutation et mettait désormais l'accent sur des actions d'ordre plus directement répressif. Il a estimé que le ralliement des pays pauvres à la convention avait été motivé par leur prise de conscience du pouvoir

croissant et considérable des trafiquants à l'égard de leur propre souveraineté. Il a indiqué que la France était tout particulièrement préoccupée par le trafic de drogue en raison de son développement dans les Caraïbes.

M. André Boyer a par ailleurs jugé que la convention des Nations Unies, malgré son intérêt, pourrait se heurter à des difficultés en matière de contrôle de la production des "précurseurs" chimiques par certaines grandes puissances industrielles. Il a en outre insisté sur la nécessité d'harmoniser les législations internes en matière de lutte contre la toxicomanie.

Enfin, **M. André Boyer** s'étant interrogé sur la politique de légalisation de certaines drogues menée dans plusieurs pays dont l'Espagne, **M. Michel Alloncle** a indiqué que la France rejetait absolument toute légalisation de la drogue.

La commission a conclu à l'adoption de ce projet de loi.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport de **M. Guy Cabanel** sur le projet de loi n° 296 (1989-1990) autorisant la ratification d'un accord entre la République française et l'Etat du Koweït sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un protocole interprétatif).

M. Guy Cabanel a tout d'abord souligné qu'en dépit de certaines spécificités de détail, l'économie générale de l'accord franco-koweïtien était classique et comparable à celle des autres accords conclus par la France depuis 1972.

Puis **M. Guy Cabanel** a exposé les stipulations de l'accord visant à encourager, d'une part, et à garantir, d'autre part, les investissements entre la France et le Koweït. Il a, par ailleurs, décrit les procédures de règlement des différends prévues par l'accord.

M. Guy Cabanel, rapporteur, a ensuite exposé les principaux éléments de la situation intérieure du Koweït ainsi que de la politique étrangère de cet Etat. Il a indiqué que ce pays disposait d'une économie prospère, menait une

active politique d'investissement à l'étranger et avait connu un réel développement social. Enfin, il a décrit l'évolution politique actuelle de l'Emirat avant d'évoquer les bonnes -quoique limitées- relations entre la France et le Koweït.

La commission a, sur proposition de son rapporteur, **adopté ce projet de loi.**

Puis **M. Paul d'Ornano** a présenté les grandes lignes de son rapport 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.**

Dans un premier temps, le rapporteur a décrit le réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger en mettant l'accent successivement sur la densité de sa répartition géographique puisque ce sont 430 établissements répartis sur 116 pays qui scolarisent 160 000 élèves dont 100 000 de nationalité étrangère. **M. Paul d'Ornano** a ensuite évoqué la diversité des statuts qui régissent ces établissements : gestion directe par l'Etat, cogestion publique Etat français-Etat étranger, établissements ayant passé convention avec l'Etat, établissements totalement privés. Il a alors précisé les statuts des personnels enseignants répartis traditionnellement entre les "détachés au barème", professeurs titulaires détachés auprès du ministère des affaires étrangères ou de la coopération et les "recrutés locaux", titulaires ou non de l'éducation nationale, recrutés sur place et rémunérés par les établissements. **M. Paul d'Ornano** a rappelé les différences de rémunérations, souvent importantes, constatées parfois entre ces deux catégories d'enseignants alors qu'ils sont titulaires des mêmes diplômes.

Enfin, **M. Paul d'Ornano, rapporteur**, a souligné la difficulté pour les parents de faire face à des frais de scolarité élevés en valeur absolue et dont l'accroissement d'une année sur l'autre est souvent très sensible.

Le rapporteur a ensuite présenté les grands traits du plan de modernisation du réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger. Ce plan, qui se propose de prolonger les actions tendant à améliorer et enrichir les structures d'enseignement français hors de nos frontières innove essentiellement en proposant un nouveau mode de rémunération des enseignants, tant expatriés (ex détachés au barème) que résidents (ex recrutés locaux). Cette réforme, contenue dans un projet de décret dit "de 1990" tend à faire prendre en charge par l'Etat la totalité de la rémunération des résidents, celle-ci étant revalorisée de façon à la porter au niveau des salaires versés aux expatriés. Toutefois, les établissements verseront à l'Etat l'équivalent des sommes qu'ils consacraient préalablement à la rémunération des résidents.

M. Paul d'Ornano a, à cet égard, constaté la baisse de revenus que l'application de la réforme entraînerait parfois au détriment des expatriés ainsi que le risque, pour les établissements, de voir une part de leur liberté de gestion entamée par les nouveaux modes de recrutement des personnels.

M. Paul d'Ornano a enfin décrit le dispositif proprement dit du projet de loi portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Celle-ci aura vocation à regrouper les différents services, directions et organismes concourant à l'enseignement français à l'étranger, en un seul établissement public à caractère administratif.

L'Agence, a poursuivi **M. Paul d'Ornano**, gèrera les établissements dits "à gestion directe" et pourra passer des conventions avec des établissements de droit local. Elle versera les bourses scolaires, affectera et rémunérera les agents titulaires de la fonction publique. Les ressources seront constituées de subventions de l'Etat, d'organismes publics ou privés français ou étrangers et, éventuellement, de "dons et legs".

Le rapporteur a précisé que les modifications qu'il proposerait au Sénat d'adopter tendent à préciser les conditions financières du fonctionnement de l'Agence ; à sauvegarder les principes d'autonomie des établissements conventionnés ; à modifier la composition du conseil d'administration afin d'assurer, aux représentants des Français résidant à l'étranger, aux parents d'élèves et aux responsables des établissements, une place en rapport avec le rôle qu'ils jouent dans la vie de ces établissements, et de prévoir la présence au sein de ce conseil d'un député et d'un sénateur.

A l'issue de la présentation du rapport, **M. Michel Crucis** a fait part des observations portées sur le texte par **M. Xavier de Villepin**, empêché, ce dernier se réservant de déposer, à l'occasion d'une prochaine réunion de la commission, un certain nombre d'amendements. **M. Michel Crucis** a précisé que **M. Xavier de Villepin** souhaite que le ministère de l'éducation nationale figure parmi les tuteurs de l'établissement ; que, préalablement à la signature d'une convention, soit recueilli l'avis des délégués élus au conseil supérieur des Français de l'étranger et des représentants des organismes gestionnaires des écoles ; que deux parlementaires figurent au conseil d'administration de l'agence ; que l'agence veille à la stabilisation des frais de scolarité et que cette même agence publie chaque année un rapport sur ses activités, sa gestion et les détails des crédits qu'elle reçoit et qu'elle affecte.

M. Michel Crucis a ensuite évoqué les intentions de **M. Xavier de Villepin** concernant la prise en charge par l'agence de la part patronale de la protection sociale des recrutés locaux français et la limitation des possibilités d'emprunts de l'agence.

Abordant ensuite l'examen des articles, **M. Paul d'Ornano**, rapporteur, a proposé à l'article 1er, portant création de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, un amendement tendant à faire figurer le ministère de l'éducation nationale parmi les tuteurs de

l'établissement. Après un échange de vues au cours duquel sont intervenus **MM. Michel d'Aillières, Michel Crucis et Jean-Pierre Bayle**, cet amendement a été adopté, **MM. Jean-Pierre Bayle et Michel d'Aillières** s'abstenant.

M. Paul d'Ornano a ensuite proposé d'adopter sans modification l'article relatif aux missions de l'agence.

A l'article 3 concernant le rôle de l'agence, à l'égard des établissements à gestion directe et à l'égard de l'ensemble des établissements concourant à l'enseignement français à l'étranger, le rapporteur a proposé un amendement tendant à supprimer les alinéas 2 à 7 de l'article afin de faire figurer ces dispositions spécifiques dans un article additionnel après l'article 4.

Après un débat auquel ont participé **MM. Michel d'Aillières et Jean-Pierre Bayle**, l'amendement a été adopté, **M. Jean-Pierre Bayle** votant contre.

A l'article 4 concernant les conventions que pourra passer l'agence avec des établissements de droit local, **M. Paul d'Ornano** a proposé un amendement précisant qu'avec le chef de poste diplomatique, le représentant des organismes gestionnaires de l'établissement serait signataire de la convention. Cet amendement a été adopté à l'issue d'un bref échange de vues entre **MM. Jean-Pierre Bayle, Michel d'Aillières** et le rapporteur, **M. Jean-Pierre Bayle** s'abstenant.

M. Paul d'Ornano a présenté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 4, reprenant les dispositions figurant précédemment aux alinéas 2 à 7 de l'article 3.

La nouvelle rédaction proposée par le rapporteur a, notamment, pour objet de mentionner le rôle des commissions consultatives paritaires ministérielles ou locales ; de prévoir l'agrément, préalablement à l'affectation, des associations gestionnaires de l'établissement ; de faciliter l'accès des non-titulaires à la fonction publique et enfin de clarifier la nature du contrôle administratif et financier exercé par l'agence, selon qu'il

visé les établissements à gestion directe ou les établissements conventionnés.

Après un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Jean-Pierre Bayle, Michel d'Aillières et Paul d'Ornano**, l'amendement a été adopté, M. Jean-Pierre Bayle s'abstenant.

Abordant ensuite l'article 5 concernant la composition du conseil d'administration de l'agence, **M. Paul d'Ornano** a présenté un amendement prévoyant, d'une part, la présence au sein de ce conseil d'un député et d'un sénateur et, d'autre part, renforçant la représentation globale des membres du conseil supérieur des Français de l'étranger, des représentants des organismes gestionnaires d'établissements et de ceux des associations de parents d'élèves de l'enseignement français à l'étranger.

MM. Michel d'Aillières, Jean-Pierre Bayle et Michel Crucis sont intervenus dans la discussion de l'amendement qui a été adopté, M. Jean-Pierre Bayle s'abstenant.

A l'article 6 concernant les finances de l'agence, le rapporteur a proposé cinq amendements.

Le premier tend à faire figurer le terme de "ressources" au premier alinéa de l'article ; à supprimer, par coordination avec un amendement adopté par l'Assemblée nationale, la référence aux "collectivités territoriales" et à exclure des dons et legs dont pourrait bénéficier l'agence ceux qui sont destinés spécifiquement aux établissements. **MM. Michel d'Aillières et Jean-Pierre Bayle** sont intervenus dans la discussion de l'amendement qui a été adopté, M. Jean-Pierre Bayle s'abstenant.

Le second amendement présenté par le rapporteur tend à fixer au 31 décembre 1993 le terme des versements effectués par les établissements à l'agence. **MM. Michel d'Aillières et Jean-Pierre Bayle** sont intervenus dans le débat sur cet amendement qui a été adopté, M. Jean-Pierre Bayle s'abstenant.

Le troisième amendement qui vise à préciser le montant et la nature des versements effectués par les établissements à l'agence, a été adopté à l'issue d'un débat auquel ont pris part MM. **Jean-Pierre Bayle, Michel d'Aillières et Paul d'Ornano**, M. Jean-Pierre Bayle s'abstenant.

Le quatrième amendement se propose de préciser les conditions du recours par l'agence à l'emprunt en spécifiant, d'une part, que le produit de ces emprunts bénéficierait aux seuls établissements à gestion directe et, d'autre part, que la charge de ces emprunts devra être imputée sur les ressources propres de l'agence. A l'issue des interventions de MM. **Michel d'Aillières, Jean-Pierre Bayle et Michel Crucis**, l'amendement a été adopté, M. Jean-Pierre Bayle votant contre.

Enfin, le dernier amendement tendant à supprimer la disposition prévoyant que l'agence bénéficierait de la contrepartie des "services rendus" par elle a été adopté à l'issue d'un débat auquel ont pris part MM. **Jean-Pierre Bayle, Michel d'Aillières et Michel Crucis**, M. Jean-Pierre Bayle votant contre.

L'article 7 a été adopté sans modification.

Enfin, la commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé, M. Jean-Pierre Bayle s'abstenant.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 5 juin 1990 - Présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président. - La commission a auditionné **M. Jean Bornard, rapporteur de l'avis du Conseil économique et social (C.E.S.)** relatif aux aspects financiers de la participation, sur le **projet de loi n° 297 (1989-1990) modifiant l'ordonnance du 21 octobre 1986** relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés et **introduisant dans le code du travail les dispositions de cette ordonnance relatives à l'intéressement et à la participation.**

M. Jean Bornard a d'abord procédé à une présentation de son rapport annexé à l'avis adopté le 24 mai 1987 au Conseil économique et social dont l'élaboration a duré presque un an. Celui-ci comporte un inventaire des dispositions actuellement en vigueur relatives à l'intéressement, à la participation et à l'épargne salariale, un examen des résultats enregistrés en France et à l'étranger, le compte-rendu des auditions auxquelles il a donné lieu et les propositions soumises à l'assemblée plénière du C.E.S.

L'avis qui résume ces différents points a été adopté par 88 voix contre 17 et 33 abstentions. Le C.E.S. a porté un jugement positif sur le régime actuel de l'intéressement et de la participation en raison de leur caractère équitable à l'égard des salariés et leur incidence sur la motivation du personnel, l'efficacité de l'entreprise, la mobilisation de l'épargne salariale et les investissements productifs. Ces systèmes ont ainsi permis la mobilisation de 6 à 7 milliards de crédits par an dans des fonds communs de

placement et, en données cumulées, de près de 40 milliards de francs.

Il a ensuite indiqué que les débats au sein du C.E.S. ont essentiellement porté sur les points suivants : l'opportunité des exonérations fiscales ou sociales, la nécessité d'améliorer l'information des salariés notamment pour l'appréciation des progrès de productivité, les modifications à apporter au régime de la participation aux résultats et la situation dans les pays de la C.E.E.

Sur les exonérations sociales, **M. Jean Bornard** a souligné la difficulté d'évaluer le "manque à gagner" pour les régimes de protection sociale compte tenu du caractère aléatoire des primes d'intéressement et de la variation des taux de prélèvement sur les salaires.

De même, en matière d'exonérations fiscales, l'évaluation de la moins-value fiscale par la loi de finances (environ 1 milliard de francs), ne prend pas en compte les effets induits de l'amélioration de la productivité.

En conséquence, le C.E.S. s'est prononcé pour le maintien du régime actuel des exonérations mais, pour éviter toute substitution des primes d'intéressement aux salaires, a proposé l'introduction d'une contribution de solidarité pour le financement des indemnités d'assurance chômage et, surtout, l'obligation pour conclure un contrat d'intéressement d'avoir signé un accord de salaire depuis moins de trois ans ou de garantir l'application dans l'entreprise d'un accord de salaire conclu dans le cadre d'une convention collective.

En revanche, l'avis du C.E.S. n'a pas retenu les amendements tendant au plafonnement individuel de l'intéressement ou à l'abaissement du plafond global.

Quant aux problèmes d'information, **M. Jean Bornard** s'est félicité des dispositions de l'article 7 du projet qui obligent le ministre chargé du travail à présenter chaque année à la Commission nationale de la négociation collective un rapport sur l'intéressement et la

participation des salariés aux résultats de l'entreprise, mais a regretté le silence sur les critères qu'il conviendrait de retenir pour une évaluation plus précise de la productivité dans les entreprises.

En ce qui concerne la participation, l'avis suggérait un aménagement de la formule de calcul de la réserve et une extension de l'obligation de participation aux résultats aux entreprises de plus de cinquante salariés. Seule cette dernière proposition a été retenue dans le projet de loi déposé par le Gouvernement.

M. Jean Bornard a évoqué, par ailleurs, les disparités de régimes en matière de participation financière entre les différents Etats de la Communauté économique européenne et a appelé de ses vœux l'élaboration d'une directive européenne afin de parvenir à une harmonisation.

Il a enfin attiré l'attention sur deux aspects particuliers de cet avis : une proposition instaurant un abondement pour les salariés victimes d'un licenciement, lié aux gains de productivité et le problème des critères de répartition des primes d'intéressement au sein de l'entreprise qui doivent éviter toute individualisation.

M. Jean Chérioux, rapporteur, l'a ensuite questionné, d'une part sur l'adéquation entre les abus apparemment constatés, en particulier dans les petites entreprises, qui ne concernent que peu de salariés, et les mesures très restrictives pour l'ensemble des entreprises prévues par le projet de loi et, d'autre part, sur le lien entre l'essor spectaculaire de l'intéressement depuis quelques années et les dispositions très souples de l'ordonnance de 1986.

M. Jean Bornard n'a pas contesté l'existence de dérapages mais a indiqué que leur importance était différemment appréciée selon qu'on se réfère au nombre d'accords ou au nombre de salariés. Le caractère relativement limité de ces abus explique d'ailleurs que ce problème n'ait été abordé que lors de la séance plénière.

Il a également admis l'influence des dispositions de l'ordonnance de 1986 sur le développement de l'intéressement en soulignant cependant l'impact de la reprise économique. A cet égard, il a relevé que les bons résultats de l'intéressement avaient conduit certaines entreprises, comme St Gobain, à en tenir compte pour les augmentations de salaire à l'issue d'un accord triennal d'investissement.

M. Jean Chérioux, rapporteur, a demandé à M. Jean Bornard, d'une part, s'il ne valait pas mieux sanctionner les abus au lieu de modifier l'ordonnance de 1986 puisque les moyens juridiques existent, selon la circulaire DRT 88-4 du 29 janvier 1988 et, d'autre part, si l'exigence d'un accord de salaire préalable n'était pas excessive au regard des règles actuelles relatives aux négociations salariales qui ne prévoient pas d'obligation de résultats. Il a proposé que ces accords interviennent éventuellement à l'issue de la durée d'application d'accords d'intéressement.

M. Jean Bornard a reconnu l'existence d'un contrôle a posteriori en soulignant ses limites pratiques (caractère tardif, insuffisance des effectifs...). Quant aux accords salariaux, il a rappelé qu'un certain nombre d'entreprises n'appliquaient pas les règles minimales et qu'au total 800.000 personnes n'étaient pas couvertes par de tels accords. La conclusion de ceux-ci doit permettre aux salaires de rester le système normal de rémunération, l'intéressement venant éventuellement se greffer par-dessus en fonction des résultats de l'entreprise, sans possibilité de substitution.

M. Jean Chérioux lui a demandé si les documents fournis aux salariés étaient suffisamment explicites en matière d'intéressement et l'a interrogé sur le fonctionnement des commissions ad hoc et l'intervention des commissaires aux comptes pour le contrôle de l'application des accords.

M. Jean Bornard a estimé que les contrôles étaient plus développés dans les grandes entreprises et que

beaucoup d'efforts restaient à faire en matière de transparence des informations financières (résultats, amortissement...). Quant aux commissaires, leurs interventions portent essentiellement sur les grandes entreprises. Il a enfin souligné la nécessité d'une véritable formation aux problèmes de l'intéressement.

M. Jean Chérioux s'est étonné que la codification envisagée dans le projet de loi ne concerne pas les plans d'épargne d'entreprise alors que l'ordonnance de 1986 en a fait un des volets importants de la participation financière.

M. Jean Bornard a déclaré que ce problème n'avait pas été abordé au sein du C.E.S. mais que pour la C.F.T.C. cette codification n'est pas considérée comme choquante. Il a admis toutefois que la participation financière soulevait un débat plus vaste qui est celui de la réforme de l'entreprise.

M. Franck Sérusclat a évoqué les risques de mobilisation de l'épargne des salariés au profit des entreprises et au détriment des investissements collectifs, notamment réalisés par les collectivités locales. Il a indiqué qu'il était favorable aux accords salariaux préalables et a rappelé le rôle des petites entreprises en matière de création d'emplois. Il a enfin attiré l'attention sur les conséquences sociales de cette situation.

M. Jean Bornard a défendu le principe de l'affectation directe de l'épargne à l'entreprise car le salarié a davantage conscience d'être associé à celle-ci. Il a souligné d'autre part que les primes à l'intéressement peuvent être immédiatement perçues et utilisées sans blocage. Il a estimé qu'il y avait plus complémentarité que concurrence entre les différents systèmes d'épargne actuels.

M. Jean Chérioux a d'ailleurs rappelé que le produit des P.E.E. n'est pas nécessairement investi dans l'entreprise mais que si le salarié opte pour ce type de placement, il donne lieu à des avantages importants

comme l'exonération de l'impôt sur le revenu et l'abondement patronal.

M. André Jourdain a évoqué le développement de l'intéressement dans son département depuis 1986 et émis des réserves sur l'extension de la participation aux entreprises de plus de 50 salariés.

En réponse, **M. Jean Bornard** a estimé que la participation ne devait pas être réservée aux salariés appartenant aux grandes entreprises et que contrairement à ce qui est souvent affirmé, ce système était relativement simple.

M. Roger Husson a évoqué son expérience personnelle au sein du groupe P.C.U.K. et jugé très positif le fonctionnement de la participation, notamment sur l'évolution des mentalités. Il a rappelé qu'en 1967 l'ordonnance sur la participation s'était heurtée à de vives hostilités. Il a toutefois attiré l'attention sur le cas des petits patrons qui ont fait l'apport initial de capital pour créer leur entreprise et pour lesquels l'introduction de la participation apparaît difficile compte tenu notamment de l'irrégularité de leurs résultats.

M. Jean Bornard a estimé quant à lui que ce problème dépassait l'aspect financier et matériel et relevait du problème du partage des résultats au sein de l'entreprise.

Enfin, la commission a nommé **M. Henri Belcour** comme rapporteur pour la proposition de loi n° 303 (1989-1990), adoptée par l'Assemblée nationale, relative au conseiller du salarié.

Mercredi 6 juin 1990 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a tout d'abord examiné en deuxième lecture le projet de loi n° 302 (1989-1990), modifié par l'Assemblée nationale relatif aux droits et à la protection des personnes

hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation.

Après avoir indiqué que l'Assemblée nationale avait retenu une grande partie des améliorations apportées par le Sénat, les deux assemblées partageant un même souci de renforcer les droits des malades sans porter atteinte à l'efficacité des soins, **M. Jean Dumont, rapporteur**, a brièvement présenté les principales modifications issues des débats de l'Assemblée nationale.

Estimant que, pour l'essentiel, ces modifications n'étaient pas en contradiction avec le texte du Sénat, il a précisé que la deuxième lecture devait permettre l'adoption d'un texte commun.

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

A l'article premier, la commission a adopté sans modification le texte proposé pour l'article L. 326-1 du code de la santé publique.

Elle a transféré les dispositions du second alinéa de l'article L. 326-2 relatif aux droits du malade à sa sortie d'hospitalisation dans un article additionnel après l'article L. 326-4.

A l'article L. 326-3, elle a adopté un amendement précisant que l'information du patient sur sa situation juridique et sur ses droits est une obligation, et non un simple droit.

Elle a adopté les articles L. 326-4, L. 327 et L. 328 sans modification, l'article L. 329 assorti d'une rectification puis l'article L. 330 sans modification.

A l'article 2, elle a modifié le texte proposé pour l'article L. 332 du code de la santé publique, afin de limiter le risque de transfert abusif vers un hôpital psychiatrique.

Elle a également modifié l'article L. 332-3 afin de redonner au préfet son pouvoir d'appréciation en matière de nomination de la personnalité qualifiée au sein de la commission départementale.

A l'article L. 332-4, outre un amendement de précision, elle a adopté deux amendements simplifiant la procédure d'information de la commission départementale et la communication de son rapport annuel au conseil départemental de santé mentale.

A l'article L. 333, la commission a supprimé l'obligation, pour la famille ou le proche, de motiver la demande de placement, qui avait été rétablie par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement. Elle a ensuite adopté les articles L. 333-1 et L. 333-2 assortis de précisions rédactionnelles puis les articles L. 334, L. 335, L. 336 et L. 337 sans modification.

Elle a modifié l'article L. 338 afin d'éviter, lors de la sortie du malade, une divulgation des informations médicales.

Elle a adopté l'article L. 339 sans modification.

A l'article L. 340, elle a supprimé une disposition risquant de porter atteinte à la vie privée de la personne dont l'hospitalisation a pris fin.

Elle a adopté l'article L. 341 assorti d'une rectification.

A l'article L. 342, outre un amendement de rectification, elle a adopté un amendement revenant au texte initial afin de prévoir un avis médical préalable et non obligatoirement un certificat médical -avant toute hospitalisation d'office.

Elle a adopté un amendement de conséquence à l'article L. 343 puis les articles L. 344, L. 345 et L. 347 sans modification.

Elle a adopté l'article L. 348-1 sous réserve de deux amendements de précision.

A l'article L. 349, elle a prévu que ce serait au préfet, et non au maire, d'aviser les familles des mesures relatives à l'hospitalisation d'office.

Elle a adopté un amendement rédactionnel à l'article L. 350.

Elle a adopté sans modification les articles L. 351 et L. 352, deux amendements de rectification à l'article L. 353 et un amendement de conséquence à l'article L. 354.

A l'article 3, elle a adopté un amendement de rectification.

Elle a enfin adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.

Ensuite la commission a nommé Mme Hélène Missoffe comme rapporteur du projet de loi n° 344 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence favorisant la stabilité de l'emploi par l'adaptation du régime des contrats précaires et de la lettre rectificative n° 1332 (AN 9e législature).

La commission a ensuite procédé à une série d'auditions sur le projet de loi n° 344 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, favorisant la stabilité de l'emploi par l'adaptation du régime des contrats précaires, M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'exprimant au lieu et place de Mme Hélène Missoffe, rapporteur, empêchée.

La commission a tout d'abord entendu M. Jean-Louis Giral, président de la commission sociale du Conseil national du patronat français (C.N.P.F.).

M. Jean-Louis Giral a indiqué que la position de principe du patronat français est qu'il est indispensable de conserver la souplesse que représentent le contrat de travail à durée déterminée et l'intérim, tout en améliorant en contrepartie la situation des salariés employés selon ces conditions.

Il a rappelé l'historique des discussions et des négociations qui ont conduit à l'accord conclu entre les partenaires sociaux le 24 mars 1990, en particulier la proposition de loi déposée sur ce sujet à l'Assemblée nationale par le groupe socialiste, puis le projet de loi présenté par le Gouvernement et actuellement soumis au Sénat.

M. Jean-Louis Giral a considéré que l'accord du 24 mars dernier constitue un compromis acceptable, même si deux centrales syndicales ne l'ont pas signé.

Il a précisé que la clause d'autodestruction (art. 47) de l'accord précité n'a pas pour but de limiter l'initiative du Parlement, mais plutôt de préciser les limites de l'engagement en ce sens que ce dernier ne conserverait sa validité que dans un contexte donné et ne serait donc plus valable dans le cas où l'environnement législatif et réglementaire serait profondément bouleversé.

A propos du texte adopté par l'Assemblée nationale, **M. Jean-Louis Giral** a formulé quelques réserves.

Il a exprimé son opposition aux limites imposées au recours au contrat à durée déterminée ou à l'intérim à savoir les commandes exceptionnelles à l'exportation. Il a exprimé son désaccord à propos de l'article 7 ter du projet qui autorise les organisations syndicales représentatives à ester en justice sans mandat exprès du salarié, en vue d'obtenir la requalification d'un contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée.

Il a estimé inadéquat la procédure d'établissement de la liste des travaux dangereux pour lesquels le contrat à durée déterminée serait interdit (art. 3 bis).

Il a enfin estimé inopportune l'obligation de dresser, au 31 décembre 1991, un nouveau bilan du recours aux contrats à durée déterminée et à l'intérim. Sur ce point, il a précisé que les salariés employés selon ces deux types de contrats représentent actuellement moins de 7 % des actifs et que l'augmentation du nombre de ces contrats a été de pair avec la reprise économique ; un grand nombre de contrats à durée déterminée étant transformés progressivement en contrats à durée indéterminée.

En réponse à des questions du président **Jean-Pierre Fourcade**, **M. Jean-Louis Giral** a indiqué que le projet de directive européenne actuellement à l'étude serait très en retrait par rapport à l'accord des partenaires sociaux et au projet de loi en navette et il a craint que la France ne

soit pénalisée de ce fait par rapport à ses concurrents étrangers.

Il a d'autre part précisé qu'une éventuelle fusion entre le contrat à durée déterminée et l'intérim n'est pas actuellement envisagée et que des différences fondamentales subsistent entre ces deux types de contrats.

En réponse à **MM Jean Chérioux, Marc Boeuf** et au président **Jean-Pierre Fourcade, M. Jean-Louis Giral** a indiqué que le contrat à durée déterminée constitue un moyen d'insertion dans l'entreprise particulièrement efficace pour certaines catégories de salariés et que le recours à ce type de contrat vise pour partie à pallier l'excessive brièveté des périodes d'essais définies par les conventions collectives.

Soulignant que l'accord précité ne vise que les accidents du travail graves, **M. Jean-Louis Giral** a estimé que l'effort de prévention qui résultera de l'accord contribuera nécessairement à réduire simultanément les accidents du travail de moindre gravité. Il a, par ailleurs, observé que la consultation du comité d'entreprise ou des délégués du personnel, avant l'embauche de nouveaux salariés sur contrat à durée déterminée dans la période qui suit des licenciements pour motif économique n'a pas le caractère d'un avis conforme.

A propos de l'article 47 de l'accord du 24 mars 1990, **M. Jean-Louis Giral** a précisé qu'il s'agissait de maintenir un équilibre entre l'intérêt de dispositions permettant une certaine souplesse et les inconvénients des contraintes et des contreparties consenties en échange de cette souplesse et que méconnaître cet objectif d'équilibre conduirait à anéantir la politique contractuelle.

En réponse à une observation de **M. André Bohl**, **M. Jean-Louis Giral** a indiqué que le C.N.P.F. se préoccupe des problèmes spécifiques de l'emploi dans les régions frontalières et qu'il est attentif aux distorsions de concurrence susceptibles de nuire aux entreprises françaises implantées dans ces régions.

La commission a ensuite entendu une délégation de l'Union professionnelle artisanale (U.P.A.), conduite par son président, M. Albert Léon et de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (C.G.P.M.E.) conduite par M. Tissier, directeur des affaires sociales.

M. Tissier a d'abord rappelé que la C.G.P.M.E., n'était pas favorable au bouleversement de l'ordre juridique résultant de l'ordonnance du 11 août 1986, que ce bouleversement intervienne par la loi ou à la suite d'une négociation. Il a déclaré que les statistiques sur le recours au contrat à durée déterminée montraient qu'il n'était pas indispensable de légiférer et que les inscriptions à l'A.N.P.E. à la suite d'un contrat à durée déterminée avaient chuté de 20 % entre avril 1989 et avril 1990 ; de plus, l'enquête sur l'emploi de l'INSEE montrait que le taux de recours aux contrats précaires diminuait.

Il a ensuite insisté sur le fait que l'accord du 24 mars 1990 représentait pour la C.G.P.M.E. le maximum acceptable et a souligné que les nouvelles obligations administratives mises à la charge des petites entreprises étaient ressenties durement ; par exemple, la rédaction du bordereau individuel d'accès à la formation ou l'allongement des mentions obligatoires contenues dans le contrat de travail à durée déterminée représentaient un surcroît de travail.

Il a ensuite considéré comme normales les sanctions pénales prévues à l'article 8 et rappelé que la fausse sous-traitance n'était pas évoquée dans l'accord interprofessionnel. Il s'est par ailleurs déclaré favorable à la transformation, dans le cadre du prochain plan pour l'emploi, de contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée, au moyen d'un allègement des charges sociales.

A l'article 2, tout en notant l'amélioration résultant de la mention du terme "sous-traitant", il a désapprouvé d'une part la suppression du terme "notamment" limitant l'exception du recours aux contrats à durée déterminée aux

commandes destinées à l'exportation et d'autre part la consultation du comité d'entreprise avant un recrutement par contrat à durée déterminée. Des critiques analogues ont été formulées à propos de l'article 3.

A l'article 4, il a déploré que la liste des mentions obligatoires soit allongée et estimé trop bref le délai de deux jours donné à l'employeur pour adresser au salarié le contrat à durée déterminée.

A l'article 7 bis, il a critiqué l'instauration d'une procédure de requalification accélérée du contrat de travail à durée déterminée en contrat à durée indéterminée préférant le recours à la conciliation, cette nouvelle procédure risquant en outre d'encombrer les juridictions prud'homales.

A l'article 7 ter, il a violemment protesté contre le droit d'ester en justice conféré aux organisations syndicales avec l'accord tacite du salarié concerné. Il a souhaité la suppression de cette disposition malgré sa présence dans d'autres textes comme par exemple la loi sur le licenciement économique.

A l'article 26 bis, il s'est inquiété de la présomption de faute inexcusable pesant sur l'employeur en cas d'accident du travail et a souhaité la suppression de cet article, de même que celle du rapport prévu à l'article 31 bis.

M. Albert Léon est ensuite intervenu en tant que président de l'**Union professionnelle artisanale**. Il a tout d'abord rappelé que les artisans avaient peu recours au travail intérimaire, mais plutôt au contrat à durée déterminée et que naturellement ils souhaitaient éviter la multiplication des contraintes liées à cette forme d'embauche. Il a noté que les emplois précaires concernaient surtout des personnes non qualifiées et que plus de 50 % des contrats à durée déterminée débouchaient sur un contrat à durée indéterminée, surtout dans les petites entreprises.

A propos de l'accord du 24 mars 1990, il a souhaité que la loi n'aille pas au-delà car cet accord offre aux salariés

des garanties de protection sociale tout en assurant une certaine souplesse à l'employeur.

Il a rappelé que le secteur de l'artisanat employait plus de 1.250.000 personnes et que toute nouvelle contrainte constituerait un obstacle aux bonnes relations internes dans les petites entreprises artisanales pour lesquelles il était particulièrement difficile de gérer l'emploi à long terme.

A toutes fins utiles, **M. Albert Léon** a rappelé que la négociation de l'accord avait eu lieu avec l'approbation tacite du Gouvernement et que l'U.P.A. reconsidérerait sa signature si la loi allait nettement au-delà de l'accord. Il a insisté sur l'avancée sociale considérable que représentait le financement au moyen de 1 % de la masse salariale des actions de formation mais s'est inquiété de l'agrément des fonds d'assurance de formation paritaires de l'artisanat, car jusqu'à présent ils ne sont pas agréés et l'U.P.A. souhaite éviter que les cotisations versées par les artisans profitent à d'autres organismes.

A propos de l'article 7 bis, il a jugé peu opportune la requalification du contrat de travail et trouvé excessif le droit d'ester en justice des syndicats sans mandat du salarié, ce qui créerait des risques inutiles de conflits.

A l'article 3 bis, il a regretté que la liste présentée n'offre aucune garantie alors qu'il serait possible de la faire établir par le chef d'entreprise et le médecin du travail. Il s'est de même inquiété de la présomption de faute inexcusable pesant sur l'employeur à l'article 26 bis, car elle risquait de remettre en cause les assurances d'ores et déjà conclues par ceux-ci pour les risques civils.

Enfin, à l'article 31 bis il a rappelé que les rapports présentés au Parlement n'étaient pas forcément suivis d'effet, comme par exemple celui sur la loi Royer qui est présenté chaque année. De plus, il a estimé que le délai de présentation proposé par le projet était trop court.

En conclusion, **M. Albert Léon** a noté que tout l'intérêt de l'accord du 24 mars 1990 était de constituer un

cadre juridique stable pour le long terme et a rappelé qu'il était possible d'estimer, sans crainte de se tromper, que l'allègement des contraintes permettrait de porter à près de deux millions le nombre de salariés dans l'artisanat.

M. André Jourdain s'est interrogé sur le rôle joué par les contrats à durée déterminée dans les petites entreprises, notamment sur le fait qu'ils constitueraient une période d'observation au-delà de la période d'essai traditionnelle.

M. Marc Boeuf a jugé utile de remettre un rapport sur l'application de la loi en discussion et a demandé à **M. Albert Léon** s'il considérait le contrat à durée déterminée comme la forme normale du contrat de travail.

M. Albert Léon a rappelé que très souvent le contrat à durée déterminée constituait une période d'observation et aussi d'adaptation du salarié, ce qui est fondamental, et que le contrat à durée indéterminée était l'aboutissement normal de cette période. Il a noté qu'il était de toute façon, difficile, en pratique, pour les artisans de licencier leurs salariés dans la mesure où les indemnités de licenciement étaient élevées et qu'il résultait de ce fait une stabilité accrue.

M. Tissier a confirmé que le contrat à durée déterminée constituait souvent une "super-période d'essai".

Le **président Jean-Pierre Fourcade** a demandé si le vote du projet dans son état actuel entraînerait le retrait de la signature de l'U.P.A., ce qu'a semblé envisager **M. Albert Léon**, même si l'U.P.A. n'a pas d'hostilité de principe à l'encontre de cette loi.

Au nom de la C.G.P.M.E., **M. Tissier** a précisé que si le texte voté par l'Assemblée nationale n'était pas modifié, la clause de l'article 47 de l'accord du 24 mars 1990 serait susceptible de jouer.

La commission a entendu ensuite une délégation de la **Confédération française démocratique du travail (C.F.D.T.)**, conduite par **Mme Notat** et **M. Lasseron**, une

délégation de la Confédération française des travailleurs chrétiens (C.F.T.C.) conduite par M. Deleu et M. Chalmel et une délégation de la Confédération générale des cadres (C.G.C.), conduite par Mme Cumunel et M. Jobard.

Mme Notat (C.F.D.T.) a tout d'abord indiqué que le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, respectait à la fois la lettre et l'esprit de l'accord conclu entre les partenaires sociaux, exception faite d'un amendement supprimant l'adverbe "notamment" dans plusieurs articles du projet en vue de limiter aux contrats à l'exportation les dérogations relatives aux commandes exceptionnelles. Le texte devrait permettre d'instaurer un équilibre entre les parties ainsi qu'une meilleure réglementation des contrats d'intérim et à durée déterminée.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, ayant signalé l'inquiétude manifestée par la C.G.P.M.E., **Mme Notat** a déclaré que l'équilibre assuré par le texte lui semblait être le gage d'une stabilité de la législation en la matière, ce qui correspondait à l'intérêt général.

Concernant la requalification du contrat de travail à durée déterminée en contrat à durée indéterminée, **Mme Notat** a souligné son attachement général à la procédure de conciliation devant les prud'hommes même si l'exception prévue par le projet semblait justifiée.

Mme Cumunel (C.G.C.) s'est également déclarée satisfaite du vote intervenu à l'Assemblée nationale, le projet de loi amendé par les députés respectant l'accord. Le texte équilibre les rapports entre les parties en apportant aux salariés des garanties sociales et professionnelles qui constituent un véritable statut. Concernant la spécificité souvent évoquée des petites et moyennes entreprises, **Mme Cumunel** a rappelé que tous les salariés devaient jouir des mêmes droits quelle que soit la taille de leur entreprise.

Questionné par le **président, M. Jean-Pierre Fourcade,** sur l'article 7 ter relatif au droit d'ester en

justice des syndicats avec l'accord tacite du salarié, **Mme Cumunel** s'est montrée réservée sur cette disposition dont l'application risque d'être difficile. En réalité le problème de fond ne concerne pas la faculté des syndicats d'ester en justice mais la représentation des salariés dans toutes les entreprises.

M. Deleu (C.F.T.C.) a rappelé que sa confédération avait approuvé le projet de loi initial et qu'une négociation avait permis d'instaurer un nouvel équilibre entre les dispositions de l'accord et la volonté du législateur. L'apport essentiel du projet de loi consiste en la manifestation d'une volonté commune à tous de mieux encadrer le contrat à durée déterminée. L'objectif est d'inverser la dérive actuelle des comportements. Les ajouts positifs de l'Assemblée nationale concernent l'obligation de dresser un bilan en 1991, la requalification des contrats grâce à une procédure rapide et le droit d'ester en justice des syndicats avec l'accord tacite du salarié précisé par le Conseil constitutionnel. La C.F.T.C. désapprouve, en revanche, la suppression de la conciliation dans la procédure prud'homale de requalification.

Répondant au président sur l'article 47 de l'accord, **M. Deleu** a indiqué que sa confédération estimait l'étape contractuelle indispensable et avait, en conséquence, signé l'accord partenarial qui était indispensable compte tenu du recours abusif au contrat à durée déterminée dans certaines grandes entreprises.

A M. Jean Chérioux qui l'interrogeait sur les risques de compétition que l'article 7 ter risquait de provoquer entre les syndicats au sein de l'entreprise, **Mme Cumunel** a répondu que le danger de concurrence sur ce thème n'existait pas. **Mme Notat** a ajouté que ce type de disposition était peu appliqué dans les faits.

Le président a rappelé qu'une décision récente du Conseil constitutionnel ne reconnaissait aux organisations syndicales le droit d'ester en justice avec l'accord tacite du salarié que si ces organisations peuvent prouver que le salarié a été personnellement informé par écrit de toute la

portée du contentieux engagé. Le salarié garde en outre à tout moment la possibilité d'intervenir à l'instance ou d'y mettre fin.

M. Deleu a répondu à une question de **M. Louis Boyer** que le projet de loi prévoyait le cas des entreprises de sous-traitance travaillant par un contrat exceptionnel à l'exportation.

A M. Paul Souffrin, qui l'interrogeait sur l'utilisation des contrats à durée déterminée et d'intérim comme périodes d'essai, **Mme Notat** a indiqué qu'il était souhaitable de limiter ce type très répandu d'abus. Elle a en outre critiqué toute disposition qui tendrait à favoriser la transformation de contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée grâce à un allègement de charges sociales car cela n'aboutirait qu'à généraliser la pratique consistant à utiliser ces contrats comme période d'essai.

M. Deleu a confirmé la dérive actuelle substituant des contrats précaires aux contrats permanents.

Au président qui leur demandait leur avis sur le projet de directive concernant le contrat à durée déterminée et le travail temporaire, **Mme Notat (C.F.D.T.)** a répondu que la France aurait un rôle moteur à jouer en faisant progresser les règles européennes dans le sens de sa propre législation, **M. Deleu (C.F.T.C.)**, que les normes minimales européennes ne devraient pas avoir pour effet d'abaisser le niveau social français et **Mme Cumunel (C.G.C.)**, que la directive tendait à éviter les distorsions économiques mais ne portait pas essentiellement sur les thèmes sociaux.

La commission a enfin procédé à la désignation de sept candidats titulaires et de sept candidats suppléants appelés à faire partie d'éventuelles commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions susceptibles de rester en discussion des projets de loi :

- relatif aux conditions de fixation des prix des prestations fournies par certains établissements assurant l'hébergement des personnes âgées. Ont été désignés comme candidats titulaires : MM. Jean-Pierre Fourcade, Bernard Seillier, Mme Hélène Missoffe, MM. Jean Madelain, Jacques Bimbenet, Marc Boeuf et Mme Marie-Claude Beaudeau, et comme candidats suppléants : MM. Jean Dumont, Guy Robert, Jean Chérioux, Jacques Machet, Claude Huriet, Guy Penne et Paul Souffrin.

- modifiant le code du travail et relatif aux agences de mannequins et à la protection des enfants. Ont été désignés comme candidats titulaires : MM. Jean-Pierre Fourcade, Claude Huriet, Mme Hélène Missoffe, MM. Jacques Bimbenet, Jean Madelain, Franck Sérusclat et Mme Marie-Claude Beaudeau, et comme candidats suppléants : MM. Bernard Seillier, Jacques Machet, Jean Chérioux, Jean Dumont, Guy Robert, Guy Penne et Paul Souffrin.

- relatif aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation. Ont été désignés comme candidats titulaires : MM. Jean-Pierre Fourcade, Jean Dumont, Mme Hélène Missoffe, MM. Jean Madelain, Jacques Bimbenet, Franck Sérusclat et Mme Marie-Claude Beaudeau, et comme candidats suppléants : MM. Bernard Seillier, Guy Robert, Jean Chérioux, Jacques Machet, Claude Huriet, Guy Penne et Paul Souffrin.

- modifiant le code de la sécurité sociale et relatif aux prestations familiales et aux aides à l'emploi pour la garde des jeunes enfants. Ont été désignés comme candidats titulaires : MM. Jean-Pierre Fourcade, Guy Robert, Mme Hélène Missoffe, MM. Jean Madelain, Jacques Bimbenet, Marc Boeuf et Mme Marie-Claude Beaudeau, et comme candidats suppléants : MM. Bernard Seillier, Claude Huriet, Jean Chérioux,

Jacques Machet, Jean Dumont, Guy Penne et Paul Souffrin.

- relatif au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle et modifiant le livre IX du code du travail. Ont été désignés comme candidats titulaires : MM. Jean-Pierre Fourcade, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Jacques Bimbenet, Jean Chérioux, Franck Sérusclat et Mme Marie-Claude Beaudeau, et comme candidats suppléants : MM. Bernard Seillier, Jacques Machet, Claude Huriet, Jean Dumont, Guy Robert, Guy Penne et Paul Souffrin.

- favorisant la stabilité de l'emploi par l'adaptation, du régime des contrats précaires. Ont été désignés comme candidats titulaires : MM. Jean-Pierre Fourcade, Mme Hélène Missoffe, MM. Jean Madelain, Jacques Bimbenet, Jean Chérioux, Marc Boeuf et M. Hector Viron et comme candidats suppléants : MM. Bernard Seillier, Claude Huriet, Jacques Machet, Jean Dumont, Guy Robert, Franck Sérusclat et Paul Souffrin.

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

Mercredi 6 juin 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur, et de M. Paul Girod, vice-président. - La commission a d'abord désigné M. Paul Girod comme rapporteur du projet de loi n° 342 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux.

Elle a ensuite désigné M. Yves Guéna comme rapporteur du projet de loi n° 332 (1989-1990) relatif à la répartition de l'indemnité versée par la République du Zaïre en application de l'accord du 22 janvier 1988.

Elle a enfin désigné M. Roger Chinaud comme rapporteur de la proposition de loi n° 299 (1989-1990) de M. Etienne Dailly, tendant à proroger le délai prévu à l'article 4 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986, autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social.

Puis la commission a entendu le compte rendu présenté par M. Maurice Blin, rapporteur spécial du budget du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, sur le contrôle de l'exécution de ce budget effectué au cours du premier trimestre de 1990.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a rappelé l'importance du volume de ce budget : 83,5 milliards de francs en 1989, 75,3 milliards de francs en 1990, dont plus de 90 % des crédits sont consacrés à des interventions, et il l'a rapproché de la modestie des résultats obtenus dans le domaine du chômage.

Il a souligné l'accroissement du montant des reports, depuis 1985, ce montant atteignant 7,974 milliards de francs à l'issue de la gestion 1988 ; il a relevé le fait que 4 milliards de francs avaient été ajoutés à ce budget en décret d'avances au mois d'août 1987, puis 7 milliards en loi de finances initiale pour 1988.

La situation du budget du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle au mois de juin 1990 a appelé de sa part plusieurs remarques. La première est l'importance prépondérante des trois chapitres par lesquels transitent les crédits affectés aux mesures pour l'emploi, et le poids des reports dégagés par ces chapitres : plus de 13 milliards de francs. S'y ajoutent 400 millions de francs provenant des crédits destinés à la convention sociale de la sidérurgie, 800 millions de francs provenant des crédits d'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, 700 millions de francs restant au titre d'une provision non répartie inscrite en loi de finances pour 1989.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a ensuite précisé que plusieurs mouvements de crédits avaient affecté ce budget au début de l'année 1990, notamment l'arrêté d'annulation du 30 mars 1990 gageant le décret d'avances qui a porté sur des dotations dont la consommation apparaît désormais ralentie. Il a souligné qu'un arrêté de répartition avait prélevé des crédits sur la provision non répartie inscrite dans le budget de 1989, qu'un autre avait abondé le budget des charges communes, sur le chapitre consacré aux exonérations de charges sociales, et que ces opérations ne pouvaient que nuire à la clarté budgétaire.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a ensuite évoqué les perspectives d'emploi des crédits disponibles au

cours de l'année 1990, qui atteignent plus de 7 milliards de francs, du fait de retards de mandatements, d'extinction de programmes demandés en 1989, d'annonces de mesures complémentaires en 1990.

Il a enfin identifié plusieurs causes justifiant l'importance des crédits disponibles en 1990 : l'inflation des mesures successives pour l'emploi, la lenteur de consommation des crédits par les différents programmes, le délai de démarrage des mesures nouvelles.

Il a souligné l'insuffisance des moyens de fonctionnement du ministère du travail, pourtant confronté à une évolution perpétuelle des actions menées, soumis à une forte impulsion politique, aux prises avec une conjoncture mouvante. Toutefois, la séparation des services des ministères du travail et de la santé constitue un début de réponse à cette insuffisance administrative.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a enfin exprimé le souhait de voir le budget du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle de 1991 repartir sur des bases nouvelles, après annulation des crédits disponibles non affectés.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur les possibilités actuelles de gestion du ministère du travail et a évoqué la nécessité de lui donner des moyens de fonctionnement supplémentaires.

M. René Monory a rappelé l'amélioration de la situation des hommes demandeurs d'emploi, et la détérioration de celle des femmes, dont la formation est en moyenne moins élevée, et qui sont de plus en plus nombreuses à se présenter sur le marché du travail.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a estimé que le problème de gestion du ministère était essentiellement qualitatif. Il a par ailleurs indiqué que Mme Michèle André, ministre déléguée aux droits des femmes, et M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, venaient de procéder à

l'installation d'un groupe de travail sur l'emploi des femmes.

M. Jacques Oudin s'est interrogé sur l'opportunité de recruter de nouveaux effectifs pour le ministère du travail, sur l'évolution du coût moyen des chômeurs, et sur le taux de placement des demandeurs d'emploi par l'A.N.P.E.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a rappelé l'intérêt de requalifier les emplois du ministère du travail. Il a souligné que le coût moyen du "chômeur évité" était passé de 17.800 francs en 1985 à 28.700 francs en 1988, et que la réflexion sur le coût de la gestion du chômage devait être poursuivie. Il a rappelé que l'A.N.P.E. réalisait près de 15 % du placement, mais que ces placements concernaient la population la plus difficile. Il a souligné que l'Agence était victime d'une tutelle trop lourde de l'Etat, incompatible avec l'efficacité d'un organisme de mission, et que la rémunération de ces agents, trop faible, empêchait toute motivation sérieuse.

M. Christian Poncelet, président, a posé la question du maintien du monopole du placement par l'Agence, de l'opportunité de décentraliser celle-ci, et de revaloriser la rémunération de son personnel.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a estimé que si la déconcentration de l'Agence était en cours, sa décentralisation se heurtait à de vives réticences, de la part du Gouvernement comme de celle des partenaires sociaux. Il a ajouté que l'A.N.P.E. était entravée par les obligations qui lui sont imposées par sa tutelle, notamment à l'occasion de chaque mesure nouvelle pour l'emploi.

M. Christian Poncelet, président, et **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, ont souligné les problèmes que posait la transformation des TUC en contrats-emploi-solidarité, du fait du coût supplémentaire imposé à l'employeur.

La commission a donné acte à **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, de sa communication.

La commission a ensuite entendu le compte rendu du contrôle sur pièces et sur place effectué par **M. Paul Girod, rapporteur spécial des crédits du budget de l'intérieur (sécurité)**.

Il a, en premier lieu, indiqué que l'ampleur des pouvoirs des rapporteurs spéciaux n'excluait pas certaines difficultés d'interprétation, qui peuvent altérer la qualité de leur information.

Puis, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a rappelé les principales caractéristiques du budget de l'intérieur : c'est avant tout un budget de personnel (28 milliards de francs sur 34 milliards environ, pour la sécurité), qui ne subventionne pas d'associations et passe des marchés de facture classique.

La structure de ce budget ne permet donc pas les gaspillages ; par ailleurs, la presque totalité des familles politiques sont d'accord pour estimer le niveau des crédits au plus suffisant. Ainsi, la tâche du rapporteur spécial consiste surtout, pour ce département ministériel, à évaluer la rationalité des structures administratives et de l'organisation des missions.

Abordant ensuite l'exécution du budget, le rapporteur spécial a émis des observations critiques sur le décret d'avances du 30 mars 1990 et a relevé que l'importance des dépenses en capital nouvelles ouvertes par le collectif de fin d'année 1989 s'était traduite par des reports de crédits excessifs.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a alors évoqué les perspectives du budget de l'intérieur et a, à ce propos, regretté l'absence de toute comptabilité analytique permettant d'analyser clairement les moyens mis au service de chaque objectif. Il a également souligné les dangers que comportait, pour la substance même du contrôle parlementaire, la déconcentration des crédits, qui pourrait à terme s'accompagner d'une globalisation rendant très difficile le contrôle.

Puis **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur les conséquences d'une éventuelle réforme des corps de la police nationale, qui lui a paru recéler des virtualités de désorganisation et d'augmentation des charges budgétaires.

Concluant son propos, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a notamment indiqué que les principales perspectives du budget de 1991 n'étaient pas encore connues et que de nombreuses incertitudes subsistaient à leur propos.

A l'issue de l'intervention de **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, **M. Jacques Oudin** a émis le souhait que la commission puisse plus facilement recourir aux services de la Cour des Comptes ; il a également souligné les carences du suivi informatique des dépenses des collectivités locales par le ministère de l'intérieur.

M. Geoffroy de Montalembert a émis le vœu que le Gouvernement puisse être saisi des observations formulées par les rapporteurs spéciaux.

La commission a ensuite donné acte à **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, de sa communication.

La commission a, enfin, entendu le compte rendu effectué par **M. Robert Vizet, rapporteur spécial des crédits de l'environnement, sur l'exécution du budget pour 1990 de ce département ministériel**.

M. Robert Vizet, rapporteur spécial, a, tout d'abord, précisé la portée des annulations de crédits opérées sur le budget de l'environnement par l'arrêté du 30 mars 1990 (10,650 millions de francs en autorisations de programme et 8,380 millions de francs en crédits de paiement), en insistant sur la ponction effectuée sur le chapitre 67-20 qui regroupe les subventions d'équipement destinées à la protection de la nature et de l'environnement. A cet égard, il a indiqué que cette annulation de crédits constituait la traduction budgétaire de la remise en cause par le Gouvernement, pour des motifs essentiellement écologiques, du programme

d'aménagement de la Loire et de ses affluents. **M. Robert Vizet, rapporteur spécial**, a, en effet, précisé que, d'après les renseignements qu'il avait pu recueillir, deux barrages seulement sur les quatre initialement prévus par l'établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (E.P.A.L.A.) devraient être réalisés, mais sous une forme plus modeste (le barrage de Naussac II et celui de Veudre). Quant aux deux autres projets de barrages (Serre-de-la-Fare et Chambonchard), ils feraient actuellement l'objet d'une étude qui envisagerait des solutions alternatives telles que des "barrages secs écrêteurs de crues" ou de simples endiguements des berges.

Le rapporteur spécial a ensuite souligné l'importance du montant des reports de crédits de paiement de la gestion 1989 sur le budget 1990 (171 millions de francs sur un total de 430 millions de francs). Il a identifié les causes de cette sous-consommation chronique des crédits de l'environnement et notamment le recours aux crédits de fonds interministériel pour la qualité de la vie (F.I.Q.V.) qui implique une procédure longue et minutieuse nécessitant l'intervention d'arrêtés de répartition et de sous-répartition et l'absence, à l'échelon départemental, de services extérieurs propres au secrétariat d'Etat à l'environnement qui se traduit par un éparpillement des crédits déconcentrés entre une multiplicité d'ordonnateurs secondaires.

Le rapporteur spécial a alors indiqué que le secrétaire d'Etat, conscient de ces difficultés, venait de demander un audit au conseil général des ponts et chaussées pour remédier à cette mauvaise consommation des crédits et qu'il attendait de cette mission des résultats effectifs pour la gestion du budget 1990. A cet égard, **M. Robert Vizet, rapporteur spécial**, a fait remarquer que les rares informations chiffrées dont il avait pu, tardivement, disposer ne lui permettaient pas de conclure à un quelconque progrès dans la consommation des crédits par rapport à la situation observée lors de l'exercice précédent.

Abordant les perspectives du budget de l'environnement pour 1991, **M. Robert Vizet, rapporteur spécial**, a, tout d'abord, fait observer que la préparation de cet exercice s'inscrivait dans un contexte caractérisé par un renforcement de la prise de conscience de la dimension écologique qui se traduisait, au niveau des pouvoirs publics, par une multiplication des réflexions émanant du Parlement et par l'élaboration d'un plan national pour l'environnement.

S'agissant des réflexions conduites par le Parlement, il a rappelé les principales propositions formulées par deux rapports récents présentés au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale : le rapport de M. Michel Barnier sur la politique de l'environnement et celui de M. Yves Tavernier sur le financement à long terme de la politique de l'eau.

M. Robert Vizet, rapporteur spécial, a, par ailleurs, indiqué que le plan national pour l'environnement, dont il n'avait pu obtenir la communication, ne devrait être rendu public que le 15 juin prochain.

Le rapporteur spécial a ensuite précisé que les demandes présentées par le secrétariat d'Etat à l'environnement dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 1991 tendaient notamment à un accroissement très sensible de ses crédits budgétaires, à des créations d'emplois au titre de l'inspection des installations classées et à un renforcement des moyens alloués à l'élimination des déchets et à la gestion des ressources en eau.

Concluant son propos, **M. Robert Vizet, rapporteur spécial**, a estimé qu'en dépit des difficultés auxquelles il s'était heurté pour obtenir les renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission, ce contrôle lui avait permis de mieux appréhender les deux principales causes de la sous-consommation des crédits de l'environnement : d'une part, "le déficit administratif" dont souffre l'administration centrale de ce ministère et, d'autre part,

l'absence de véritables services extérieurs de l'environnement.

La commission a donné acte à **M. Robert Vizet, rapporteur spécial**, de sa communication.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **projet de loi n° 236 (1989-1990)**, adopté par l'Assemblée nationale, **autorisant l'approbation d'un avenant modifiant la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôt sur le revenu, sur le rapport de M. Yves Guéna, rapporteur.**

Après avoir évoqué l'état des échanges commerciaux avec l'Australie, le rapporteur a présenté les conséquences pratiques de cet avenant qui prend acte de modifications intervenues dans la législation des deux pays.

L'essentiel concerne les modalités d'imposition des pensions. Contrairement au régime de 1976, qui permettait aux pensions de source française versées en Australie d'être soumises à l'impôt en France, les pensions privées ne sont désormais imposables que dans l'Etat de résidence.

Une autre disposition concerne les cotisations sociales payées par une personne physique résidente d'un Etat à une institution ou à une caisse de retraite de l'autre Etat. Ces cotisations seront traitées fiscalement de la même manière que si elles avaient été payées à une institution ou à une caisse de retraite de l'Etat de résidence.

La France a souhaité enfin faire figurer la clause de la nation la plus favorisée dans l'avenant à la convention. Cette clause ne trouvera le cas échéant à s'appliquer que lors de la conclusion par l'Australie de nouvelles conventions ou d'avenants avec d'autres pays de l'O.C.D.E.

Après que **M. Emmanuel Hamel** eût demandé des précisions sur l'état des relations politiques avec l'Australie, **la commission a adopté le projet de loi.**

****Sur le rapport de M. Yves Guéna, rapporteur, la commission a ensuite procédé à l'examen du projet de loi n° 295 (1989-1990) autorisant l'approbation d'un avenant à la convention du 7 février 1982 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Etat du Koweït en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur les successions.**

M. Yves Guéna, rapporteur, a tout d'abord indiqué que cet avenant fiscal avec le Koweït, complémentaire de l'accord sur l'encouragement des investissements, confirme la volonté de la France de faciliter les placements financiers koweïtiens dans notre pays et de disposer de cadres juridiques rénovés permettant une meilleure implantation de nos entreprises dans les pays du golfe.

Les relations économiques entre les deux pays sont faibles. Les relations financières sont plus actives et pourraient se développer. La volonté de favoriser les investissements koweïtiens en France se traduit par une série de dispositions fiscales qui figurent dans cet avenant. Il s'agit de :

- l'élargissement de la notion de résident, qui inclut l'Etat de Koweït, ses collectivités locales et institutions gouvernementales. Cette précision est utile en raison du rôle joué par les institutions publiques koweïtiennes en matière d'investissement.

- la restriction du champ d'application de la retenue à la source sur les dividendes.

- la suppression de la retenue à la source sur les revenus de créances.

- enfin, l'avenant prévoit l'exonération des plus-values que peuvent réaliser en France, par l'intermédiaire de sociétés à prépondérance immobilière, l'Etat de Koweït et ses institutions gouvernementales.

A l'issue de l'exposé de son rapporteur, la commission a adopté le projet de loi.

Sur le rapport de **M. Yves Guéna, rapporteur**, la commission a enfin procédé à l'examen du projet de loi n° 332 (1989-1990) relatif à la répartition de l'indemnité versée par la République du Zaïre en application de l'accord du 22 janvier 1988.

M. Yves Guéna, rapporteur, a tout d'abord rappelé que cet accord visait à indemniser les français dépossédés de leurs biens en 1973-1975. Les négociations ont été longues en raison de difficultés à évaluer les biens et surtout du choix de la monnaie de règlement. Ces délais ont été rallongés par une procédure interne un peu complexe. Le rapporteur a rappelé que le président Christian Poncelet était personnellement intervenu pour faire accélérer cette procédure et imposer le dépôt d'un projet de loi au cours de la présente session.

M. Yves Guéna, rapporteur, a ensuite présenté les dispositions du projet de loi qui vise à fixer des règles de répartition entre les bénéficiaires de l'indemnité résultant de l'accord de 1988.

Passant à l'examen des articles, la commission a adopté l'article 1er qui confie à l'A.N.I.F.O.M., agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer, la répartition de l'indemnité globale d'un montant de 12 millions de francs.

Elle a adopté l'article 2 qui fixe à 6 mois le délai pour présenter les dossiers. Selon le rapporteur, ce délai, court, déroge au principe général du droit de la déchéance quadriennale mais paraît suffisant compte tenu des circonstances.

Elle a adopté l'article 3 qui concerne la valeur des biens et les justificatifs à produire.

Elle a également adopté l'article 4 qui précise que les indemnités attribuées en application de la présente loi ne présentent pas le caractère de revenus pour l'assiette des impôts et taxes recouvrés au profit de l'Etat ou de collectivités publiques.

La commission a adopté l'ensemble du projet de loi sans modification.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de M. Lionel Jospin, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports sur l'évolution des crédits de son département ministériel en 1990 et 1991.

M. Lionel Jospin a tout d'abord présenté les conditions d'exécution du budget de l'éducation nationale pour 1990. Il a expliqué que la consommation effective des crédits était en amélioration sensible depuis deux ans. Ainsi le taux d'utilisation des autorisations de programme est passé de 76 % en 1988 à près de 89 % en 1989. Le taux d'utilisation des crédits de paiement a atteint 63 % l'année dernière contre 56 % en 1988.

Cette amélioration est due, d'une part, au fait que la maintenance des établissements est désormais confiée aux services qui en sont gestionnaires et, d'autre part, à ce que l'affectation des autorisations de programme se fait à un rythme plus rapide qu'auparavant. Cette amélioration devrait, selon le ministre d'Etat, se poursuivre en 1990, la consommation des autorisations de programme se situant aux alentours de 90 %.

M. Lionel Jospin a ensuite abordé les moyens supplémentaires accordés au ministère après le vote de la loi de finances pour 1990. S'agissant de l'enseignement scolaire, il a rappelé que les crédits ouverts par le décret d'avances concernaient le recrutement en surnombre d'instituteurs, l'ouverture de postes supplémentaires d'A.T.O.S. (administratifs, techniciens et ouvriers de service) et les heures supplémentaires d'enseignement. Cependant l'essentiel des crédits obtenus depuis le début de l'année concerne l'enseignement supérieur.

Abordant les raisons qui ont présidé au recours à une telle procédure d'urgence, le ministre d'Etat a expliqué que l'information statistique ne permettait pas de prévoir

précisément l'afflux des étudiants lors de l'élaboration de la loi de finances. En outre, il est difficile d'opérer des redéploiements au sein des dotations existantes entre, d'une part, les zones rurales et les zones urbaines et, d'autre part, les collèges et les lycées.

M. Lionel Jospin a ensuite rappelé les grandes lignes du plan d'urgence pour les universités. Celui-ci comporte une ouverture de crédits de 370 millions de francs en autorisations de programme et de 340 millions de francs en crédits de paiement. Ces abondements permettront de porter lors de la prochaine rentrée les constructions universitaires de 67.000 mètres carrés à 160.000 mètres carrés auxquels s'ajouteront 40.000 mètres carrés loués par les établissements universitaires et 11.000 mètres carrés fournis à titre gratuit. 30 millions de francs seront, par ailleurs, consacrés à l'équipement en matériel des établissements d'enseignement supérieur.

Abordant le plan de développement des universités, le ministre d'Etat a rappelé que 16,2 milliards de francs y seraient consacrés sur le budget de l'éducation nationale entre 1991 et 1995, auxquels s'ajouterait une contribution -encore non chiffrée- des collectivités locales.

Ces dépenses supplémentaires permettront à la fois d'accueillir un nombre croissant d'étudiants, de mener un effort de maintenance des établissements et de privilégier le financement des bibliothèques et du logement des étudiants. Au total, 1,5 million de mètres carrés seront construits d'ici la fin de 1995 et 450.000 mètres carrés seront rénovés.

M. Lionel Jospin a, par ailleurs, rappelé que des assises nationales, qui se tiendront à la fin du mois de juin, permettront de faire la synthèse des travaux régionaux en matière d'implantation des établissements supérieurs. Un schéma national sera alors établi en concertation avec les collectivités locales.

Enfin, s'agissant de la préparation du budget de 1991, il a estimé que l'éducation nationale resterait la première

priorité nationale. Ses principales orientations concernent la démographie universitaire, la mise en place des instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.), l'accueil dans les lycées, les novations pédagogiques et la poursuite de la revalorisation de la situation des personnels.

A l'issue de cette présentation, **M. Jacques Delong, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire** s'est interrogé sur :

- les perspectives budgétaires du ministère pour 1991 ;
- les recrutements d'enseignants dans les années à venir ;
- l'incidence financière future des réformes pédagogiques engagées depuis 1988 ;
- l'avenir des écoles normales d'instituteurs ;
- les suppressions de postes d'instituteurs en milieu rural ;
- les moyens supplémentaires mis à la disposition de l'enseignement privé en 1991.

M. Jean Clouet, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur a souhaité obtenir des précisions concernant la réforme des cycles d'apprentissage, notamment eu égard à l'âge de l'obligation scolaire.

Le rapporteur spécial, après avoir rappelé que, comme le lui avait demandé sa commission des finances, le Sénat avait rejeté le budget de l'enseignement supérieur pour 1990, a souligné que ce dernier était entaché d'une marge d'incertitude importante. Il a souligné la difficulté du financement des constructions universitaires et le faible accroissement du nombre des recrutements d'enseignants. Il a également demandé au ministre les moyens consacrés aux bourses et aux prêts aux étudiants ainsi qu'à la recherche universitaire. Enfin, il s'est interrogé sur l'avenir des grandes écoles.

En réponse, **M. Lionel Jospin**, en matière d'enseignement scolaire, a indiqué que :

- le plan pluriannuel de recrutement des personnels prévu à l'article 16 de la loi d'orientation sur l'éducation était en cours d'élaboration et serait probablement publié à l'automne ;

- un effort budgétaire supplémentaire serait mené afin de tenir compte des résultats de l'évaluation réalisée en CE 2 et en sixième ;

- la politique concernant l'enseignement en zone rurale faisait actuellement l'objet d'une expérience dans sept départements de métropole et d'outre mer ;

- le principe de parité serait maintenu eu égard à la situation de l'enseignement privé ;

- la scolarité obligatoire reste fixée à six ans.

S'agissant de l'enseignement supérieur, le ministre d'Etat a expliqué que le plan d'urgence avait été rendu nécessaire par l'évolution des besoins auxquels l'utilisation de nouvelles méthodes de maîtrise d'ouvrage permettra de répondre. En tout état de cause, les régions seront consultées dans le cadre de l'élaboration du schéma de construction des universités, conformément aux dispositions législatives en vigueur.

Il s'est aussi félicité de l'évolution du nombre des candidats aux concours externes de l'enseignement et a annoncé des propositions prochaines concernant les prêts et aides aux étudiants et rappelé que la politique menée depuis 1988 vis-à-vis des A.T.O.S. avait constitué une rupture avec la période précédente.

Concluant son propos, **M. Lionel Jospin** a souligné qu'accroître le nombre des étudiants des grandes écoles, notamment d'ingénieurs, était aujourd'hui indispensable.

Un large débat s'est alors instauré.

M. René Monory a observé que la formation des hommes connaissait actuellement une accélération, ce qui implique notamment de mener un effort particulier de

formation des professeurs. Il s'est également interrogé sur les modalités d'association des régions au financement des universités ainsi que sur l'état du plan informatique pour tous.

M. Robert Vizet a rappelé que l'évolution de la démographie universitaire avait fait l'objet de la préoccupation du Parlement tout entier dès l'examen du projet de loi de finances pour 1990 et a souhaité obtenir des précisions concernant l'association des collectivités locales au plan de développement des universités.

M. Jacques Valade, après avoir estimé qu'il était possible d'établir de manière relativement précise les besoins nécessaires d'une année sur l'autre en matière universitaire, a demandé au ministre d'Etat des précisions à propos de sa politique concernant le logement des étudiants et la recherche universitaire. Il a par ailleurs souligné que les régions avaient été consultées sur les constructions universitaires dans le cadre de la négociation des contrats de plan Etat-régions.

M. Jean-Pierre Masseret s'est félicité de la politique menée dans le domaine de l'éducation depuis deux ans. Il s'est interrogé sur l'aide sociale aux étudiants ainsi que sur les principes d'élaboration de la carte universitaire.

M. Paul Caron, rapporteur spécial des crédits de la jeunesse et des sports, s'est inquiété de la diminution du prélèvement perçu sur le loto au profit du fonds national de développement du sport.

M. René Ballayer s'est interrogé sur la finalité de la réforme des cycles d'apprentissage et sur l'éventualité de l'allocation de prêts locatifs aidés aux étudiants.

M. Henri Collard a posé cinq questions au ministre d'Etat concernant les modalités financières de prise en charge des élèves qui ne résident pas dans la commune où ils sont scolarisés, l'avenir des regroupements pédagogiques, l'évolution du nombre des instituteurs dans les départements où la démographie est en expansion, la délocalisation des universités et les conditions de

financement par les collectivités locales des constructions universitaires.

M. Jean Cluzel s'est également interrogé sur les modalités de la délocalisation des premiers cycles de l'enseignement supérieur.

M. Philippe Adnot a souhaité que la volonté de diffuser la formation le plus largement possible s'accompagne d'un effort d'aménagement du territoire.

M. Christian Poncelet, président, a fait part du souci des communes de taille moyenne de bénéficier d'implantations universitaires et s'est interrogé sur l'environnement de ces délocalisations éventuelles.

Répondant aux différents intervenants, **M. Lionel Jospin** a estimé que l'effort mené depuis deux ans en matière de formation était sans précédent.

Il a précisé que la formation des futurs enseignants constituait d'ores et déjà une de ses préoccupations. 14 centres d'initiation à l'enseignement supérieur fonctionnent permettant de former 3.000 futurs enseignants par an et 6.000 à terme.

A propos du rôle des régions dans le domaine de l'enseignement supérieur, le ministre d'Etat a expliqué que celles-ci devaient disposer d'une partie du pouvoir de décision, même si elles ne doivent pas nécessairement constituer le seul partenaire de l'Etat en la matière. Quoi qu'il en soit l'étendue de ce partenariat n'est pas encore déterminée.

S'agissant du plan informatique pour tous, **M. Lionel Jospin** a appelé de ses vœux un bilan de l'effort mené depuis quelques années.

Concernant le logement des étudiants, il a rappelé que 30.000 logements supplémentaires étaient envisagés au cours des cinq prochaines années, y compris par recours aux prêts locatifs aidés.

A propos du recrutement d'enseignants dans l'enseignement supérieur, le ministre d'Etat a souligné que des améliorations avaient été constatées récemment.

Quant au niveau des universités, il a estimé que la concentration des moyens dans des "pôles européens" serait profitable à l'ensemble de notre dispositif d'enseignement supérieur. Il a expliqué que l'évolution du nombre des antennes universitaires devrait être contrôlée, afin de ne pas créer des niveaux différents d'enseignement, même si l'implantation ne doit pas obéir au seul critère démographique. Par ailleurs, l'implantation de classes préparatoires aux grandes écoles et des sections de techniciens supérieurs est d'ores et déjà décidée au niveau local.

Par ailleurs, les écoles normales ayant vocation à accueillir les instituts universitaires de formation des maîtres, il convient d'être attentif à ne pas multiplier les antennes accueillies dans leurs locaux.

Abordant le financement du fonds national de développement du sport, M. Lionel Jospin a indiqué qu'une concertation ministérielle était en cours en ce domaine.

Puis, il a rappelé la philosophie de la mise en oeuvre des cycles pluriannuels d'enseignement préélémentaire et primaire.

S'agissant de la carte scolaire, le ministre d'Etat a expliqué que le taux d'encadrement était supérieur dans le second degré à ce qu'il est dans le premier degré, ce qui impose des redéploiements.

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

Mercredi 6 juin 1990 - Présidence de M. Jacques Larché, président, et de M. Louis Virapoullé, vice-président. La commission a tout d'abord nommé **M. Jacques Thyraud rapporteur** pour le projet de loi n° 1338 (AN) relatif à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants.

Puis la commission a procédé à l'examen du rapport en nouvelle lecture de **M. Paul Masson** sur le projet de loi n° 348 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à l'**Office français de protection des réfugiés et apatrides** et à la commission des recours.

M. Paul Masson, rapporteur, a tout d'abord rappelé qu'en première lecture, le Sénat avait adopté sans modification l'article unique de ce projet de loi, en l'assortissant néanmoins de quatre articles additionnels dont il a retracé sommairement l'objet :

- l'article premier A ramenait d'un mois à quinze jours le délai de saisine de la commission des recours ;

- l'article 2 fixait le mécanisme de domiciliation des demandeurs, moyennant déclaration de domicile réel ;

- l'article 3 déterminait le régime de reconduite à la frontière des étrangers dont la demande d'asile est rejetée à titre définitif ;

- l'article 4 faisait obligation au Gouvernement de déposer chaque année un rapport au Parlement sur la mise

en oeuvre du régime asilaire et sur son incidence réelle sur l'immigration en France.

Le rapporteur a constaté que l'Assemblée nationale avait supprimé ces quatre articles additionnels, pour des motifs dont aucun ne lui a paru de nature à emporter la conviction.

Devant la commission mixte paritaire, le Sénat a présenté des propositions transactionnelles qui, sans renoncer à l'économie du texte adopté en première lecture, auraient néanmoins amélioré le fonctionnement de la commission des recours et contribué à réduire le nombre des demandes abusives d'asile politique.

L'Assemblée nationale a rejeté ces propositions, et faute d'accord en commission mixte paritaire, a confirmé en nouvelle lecture son premier vote.

M. Paul Masson, rapporteur, s'est déclaré déçu de l'échec de cette commission mixte paritaire, dans la mesure où le Gouvernement, lors des débats devant l'Assemblée nationale, avait laissé entendre qu'un accord pourrait sans doute être négocié à ce stade.

Une large discussion s'est alors engagée où sont notamment intervenus **M. Jacques Larché, président**, **M. Paul Masson, rapporteur**, ainsi que **MM. Jacques Thyraud, Charles Lederman, Michel Dreyfus-Schmidt et Marc Lauriol**.

M. Jacques Thyraud a souligné qu'en sa qualité de rapporteur de la mission commune d'information sur les problèmes d'immigration et d'intégration, il partageait la déception du rapporteur, d'autant que les articles additionnels du Sénat n'apportaient au texte initial que des modifications techniques qui ne réformaient pas au fond le régime du droit d'asile.

M. Paul Masson, rapporteur, a confirmé le caractère mesuré et essentiellement conservatoire des mesures proposées par le Sénat. Il a estimé que la réduction du délai de saisine de la commission des recours limiterait le nombre des demandes dilatoires et permettrait d'opposer

plus souvent la forclusion pour tardiveté, sans pour autant causer de préjudice aux authentiques réfugiés politiques.

MM. Charles Lederman et Michel Dreyfus-Schmidt ont au contraire estimé que le délai de quinze jours serait trop bref.

M. Jacques Thyraud a admis que la notion de «domicile réel» prévue à l'article 2 pouvait susciter des difficultés d'interprétation. Il a considéré que l'essentiel était de pouvoir localiser à tout instant le recourant, de façon à pouvoir lui notifier sans délai ni risque de vice de procédure les actes et convocations prévus par la loi.

M. Marc Lauriol a partagé cette analyse et jugé que la notion d'«adresse» répondrait parfaitement à cet objectif.

M. Jacques Larché, président, et M. Paul Masson, rapporteur, se sont déclarés favorables à cette formule.

A l'issue de cette discussion, la commission a adopté un amendement rétablissant dans sa rédaction initiale l'article premier A.

Elle a adopté successivement deux amendements rétablissant les articles 2 et 3 dans leur rédaction initiale, exception faite dans chacun de ces deux articles de la mention de «domicile réel», remplacée par celle d'«adresse».

Elle a également adopté un amendement de rétablissement conforme de l'article 4, puis l'intitulé du projet de loi modifié par l'Assemblée nationale.

La commission a enfin adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport de **M. Jacques Larché** sur le projet de loi constitutionnelle n° 267 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale, portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception.

Après avoir rappelé l'engagement du Gouvernement d'utiliser la procédure du Congrès pour l'adoption définitive du projet de loi constitutionnelle et de laisser les navettes sur la loi organique se poursuivre jusqu'à l'adoption d'un texte identique par les deux assemblées, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a indiqué qu'il avait souhaité, par ses propositions, concilier la primauté de la loi dans le droit français avec le progrès de l'Etat de droit qu'apporte le contrôle de constitutionnalité a posteriori.

Il a également souligné l'ambiguïté des termes employés pour qualifier les bénéficiaires de ce nouveau droit de saisine du Conseil constitutionnel, le Gouvernement mentionnant les « citoyens » alors que le texte fait référence aux « justiciables », terme à la fois plus restrictif, car seule une partie à un procès peut soulever l'exception d'inconstitutionnalité, et plus large, car cette partie n'est pas nécessairement un citoyen français, mais peut être, par exemple, une personne morale ou un étranger.

M. Jacques Larché, rapporteur, a alors procédé à une analyse approfondie du texte avant d'exposer les objectifs des modifications qu'il propose à la commission d'adopter.

Cette analyse a plus particulièrement porté sur la sévérité du système auquel ce double contrôle de la loi, a priori et a posteriori, aboutit, et dont on ne trouve pas d'équivalent à l'étranger ; sur le caractère de précarité conféré à la loi et à elle seule, puisque les autres normes juridiques, notamment les décisions de justice ou les actes réglementaires acquièrent rapidement ou ont un caractère définitif ; sur les vides juridiques et législatifs qui, dans certains cas, pourraient résulter de la décision d'inconstitutionnalité ainsi que sur les lacunes du projet de loi en ce qui concerne, d'une part, le contrôle préventif des engagements internationaux, d'autre part, l'interprétation de certaines dispositions constitutionnelles relatives notamment aux actes du Président de la République soumis à contreseing.

Soucieux de combler les lacunes du projet de loi, le rapporteur a alors présenté les lignes directrices des modifications proposées. Afin de résoudre le conflit juridique opposant un Gouvernement à un Président de la République qui refuserait de signer une ordonnance prise en application de l'article 38 de la Constitution, il a retenu une procédure inspirée de la promulgation de la loi. Il a également proposé de donner la possibilité à soixante députés ou à soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel afin d'examiner l'éventuelle contrariété à la Constitution d'un engagement international. Pour éviter que la loi ne soit systématiquement frappée de précarité, il a limité la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel par voie d'exception d'inconstitutionnalité aux lois promulguées avant l'entrée en vigueur des dispositions de 1974 permettant à soixante députés ou à soixante sénateurs de déférer une loi au Conseil constitutionnel.

Afin de permettre au Parlement de combler rapidement le vide législatif qui pourrait résulter d'une déclaration d'inconstitutionnalité, il a souhaité organiser une procédure tendant à examiner, dans des délais relativement brefs, les dispositions déclarées inconstitutionnelles. Soucieux, parallèlement, de renforcer le rôle du Parlement en matière de contrôle de l'Etat de droit et de ne pas l'abandonner au seul Conseil constitutionnel, il a proposé des dispositions visant d'une part à instaurer un vote conforme des deux assemblées pour l'adoption des lois organiques, d'autre part, à insérer les garanties fondamentales accordées au citoyen pour l'exercice des libertés publiques parmi les matières ayant un caractère organique.

Enfin, le rapporteur a invité la commission à réorganiser le fonctionnement du Conseil constitutionnel en instaurant l'élection du président en son sein et en rétablissant une disposition supprimée par l'Assemblée nationale relative à la voix prépondérante du président.

Au cours de la discussion générale, **M. Marc Lauriol** a approuvé les orientations du rapport de **M. Jacques Larché**, notamment les dispositions tendant à renforcer le rôle du Parlement en matière de protection des libertés et de définition de l'Etat de droit, ainsi que la procédure élaborée pour remplacer une disposition déclarée inconstitutionnelle. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a rappelé la position de certains groupes politiques lors du débat de 1974 sur l'élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel aux parlementaires, afin que les erreurs d'alors ne soient pas répétées, et s'est interrogé sur l'attitude de la majorité sénatoriale au cas où les modifications proposées par le rapporteur ne seraient pas retenues à l'Assemblée nationale. Le débat a ensuite porté sur les points suivants :

- Les ordonnances prises en application de l'article 38 de la Constitution.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est interrogé sur la question de savoir pourquoi le rapporteur souhaitait encadrer l'exécutif par des mesures spécifiques alors que le contrôle de constitutionnalité de la loi était déjà un contrôle de l'exécutif, en tant qu'auteur des projets de loi.

M. Etienne Dailly a approuvé la démarche consistant à inscrire dans la Constitution l'obligation pour le Président de la République de signer les ordonnances, ce qui figure cependant implicitement dans la procédure d'habilitation du Gouvernement.

- Le vide législatif créé par une décision du Conseil constitutionnel déclarant inconstitutionnelles certaines dispositions.

Si **M. Marc Lauriol** s'est inquiété de ce vide juridique susceptible de remettre en cause certaines situations établies sous l'empire des dispositions annulées, **MM. Michel Dreyfus-Schmidt** et **Etienne Dailly** n'ont pas considéré que cette annulation pouvait créer de réelles difficultés. Ils ont cependant l'un et l'autre proposé un moyen de répondre à une éventuelle situation d'urgence,

M. Michel Dreyfus-Schmidt en suggérant le recours à une ordonnance ratifiée par le Parlement, **M. Etienne Dailly**, en proposant l'inscription automatique du texte visant à combler le vide législatif à l'ordre du jour prioritaire.

- Le cantonnement du double contrôle a priori et a posteriori aux seules lois antérieures à la réforme constitutionnelle de 1974.

Cette limitation proposée par le rapporteur a donné lieu à un débat approfondi ; elle est justifiée par le fait que, depuis 1974, une disposition contraire à la Constitution pourrait difficilement ne pas être déférée au Conseil constitutionnel. Cette analyse est partagée par **MM. Marcel Rudloff** et **Etienne Dailly**, ce dernier faisant remarquer qu'admettre un contrôle a posteriori sur des textes jugés constitutionnels par le Président de la République, le Premier ministre, les présidents des assemblées et les parlementaires des deux chambres risquaient de déstabiliser les institutions et de nourrir davantage un antiparlementarisme latent ; selon lui, seule la date à partir de laquelle la loi doit être considérée comme intangible -1974, 1958 ou janvier 1959 après la publication des dernières ordonnances mettant en place les institutions- pourrait être discutée, mais il admet la date proposée par le rapporteur.

En revanche, **MM. Michel Dreyfus-Schmidt** et **Jean-Marie Girault** se sont déclarés défavorables à l'exclusion des textes postérieurs à 1974 du contrôle par voie d'exception.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a cité plusieurs raisons : un consensus parlementaire pour ne pas déférer un texte devant le Conseil constitutionnel ne peut être totalement exclu, ce qui ferait échapper ce texte à tout contrôle de constitutionnalité ; en outre, certaines minorités ne sont pas assez nombreuses pour saisir le Conseil ; celui-ci n'a pas toujours, même après 1974, statué ultra petita et certaines dispositions n'ont donc pas été contrôlées ; des examens trop rapides n'ont peut-être pas permis de déceler

certaines inconstitutionnalités ; enfin, l'intangibilité des lois postérieures à 1974 risque de gêner l'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de lui poser de difficiles problèmes en cas de résistance des juges.

Pour **M. Jean-Marie Girault**, cette limitation vide la réforme de son contenu. Après avoir évoqué le caractère souvent politique de la décision de saisir ou non le Conseil constitutionnel, la précipitation de certains recours et la difficulté de réunir, sur une initiative personnelle, soixante signatures, il a insisté sur l'évolution du contenu du « bloc des droits fondamentaux » qui peut amener le Conseil constitutionnel à considérer comme inconstitutionnel ce qui ne l'était pas ; à titre d'exemple, il a cité l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

En réponse, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a insisté sur la nécessité de ne pas remettre systématiquement en cause une loi votée par le Parlement, ce qui serait préjudiciable au fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

- Le vote des lois organiques en termes identiques par les deux assemblées et l'inclusion de certaines garanties fondamentales dans le domaine organique.

Pour **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, il serait plus protecteur des libertés de laisser ce droit fondamental en dehors de la loi afin d'éviter le risque d'une définition trop restrictive.

M. Etienne Dailly a approuvé la disposition proposée par le rapporteur en matière de vote des lois organiques, dans la mesure où ces lois sont très étroitement liées à la Constitution dont la réforme suppose l'accord du Sénat. Il paraît donc logique d'adopter une procédure similaire.

- L'élection du président du Conseil constitutionnel et les incompatibilités liées aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait observer que, bien qu'il s'agisse d'une mesure réclamée par la gauche en 1974, il considérerait qu'il n'était pas sain de faire élire le

président du Conseil constitutionnel au moment même où ce dernier acquérait un caractère de juridiction. Il s'est également interrogé sur l'utilité de procéder à cette élection après chaque renouvellement. A propos des incompatibilités, il a souhaité réserver le cas des professeurs d'enseignement supérieur.

M. Etienne Dailly s'est félicité de la disposition relative à l'élection du président pour trois ans, car elle permet d'éviter que celui-ci ne soit, en tant que membre nommé par le Président de la République, à la fois juge et partie. Il a également approuvé le rétablissement de la voix prépondérante du président.

En conclusion, **M. Etienne Dailly** a regretté que le rapporteur n'ait pas proposé d'amendement sur l'article 11 de la Constitution, afin de soumettre au Conseil constitutionnel tout projet de loi référendaire avant qu'il ne soit soumis au vote. Il a également regretté avec **M. Jean-Marie Girault** que le droit communautaire ne soit pas soumis à un contrôle de conformité à la Constitution.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements proposés par le rapporteur.

Après un large débat portant sur le caractère réglementaire des ordonnances et la possibilité de les déférer devant le Conseil constitutionnel, au risque de favoriser des divergences d'interprétation entre cette institution et le Conseil d'Etat, au cours duquel sont intervenus **MM. Etienne Dailly, Jacques Larché, rapporteur, Hubert Haenel, Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel avant l'article premier A afin de fixer la procédure de signature obligatoire des ordonnances et de saisine éventuelle du Conseil constitutionnel par le Président de la République.

La commission a ensuite adopté, après un débat dans lequel sont intervenus **MM. Etienne Dailly, Jacques Larché, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Jolibois**, un amendement tendant à insérer un

article additionnel avant l'article premier conférant le caractère organique aux lois relatives aux libertés publiques.

Elle a ensuite adopté un amendement tendant à insérer un second article additionnel avant l'article premier instituant le vote conforme pour l'ensemble des lois organiques.

Après un débat portant sur le caractère de juridiction conféré au Conseil constitutionnel ainsi que sur le risque de politisation de cette institution, dans lequel sont intervenus MM. Daniel Hoeffel, Jean-Marie Girault, Etienne Dailly et Michel Dreyfus-Schmidt, la commission a adopté un amendement insérant un article additionnel avant l'article premier B prévoyant l'élection du président du Conseil constitutionnel par ses pairs et rétablissant la voix prépondérante du président en cas de partage.

Elle a en conséquence adopté un amendement tendant à supprimer l'article premier B.

A la suite des interventions de MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Larché, rapporteur, Bernard Laurent, Etienne Dailly et Christian Bonnet, portant sur la définition des incompatibilités, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article premier B renforçant le régime des incompatibilités des membres du Conseil constitutionnel.

A l'article premier, après intervention de MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Jacques Larché, rapporteur, la commission a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction de cet article tendant à délimiter dans le texte de la Constitution la notion de droits fondamentaux constitutionnels et à exclure de l'exception d'inconstitutionnalité les lois promulguées après la révision du mode de saisine du Conseil constitutionnel par la loi constitutionnelle du 29 octobre 1974.

A l'article 2, MM. Etienne Dailly, Jacques Larché, rapporteur, Daniel Hoeffel, Louis Virapoullé et Marc Lauriol, ont procédé à un échange de vues sur la définition juridique des dispositions déclarées inconstitutionnelles renvoyées devant le Parlement ; la commission a ensuite adopté un amendement fixant la procédure de renvoi automatique devant les assemblées de ces dispositions déclarées inconstitutionnelles.

Elle a également adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 2 afin d'instituer la procédure du vote conforme des lois visant à remplacer une disposition déclarée inconstitutionnelle.

La commission a ensuite adopté un amendement insérant un article additionnel après l'article 3 afin de subordonner à autorisation législative la ratification ou l'approbation de tout engagement international ayant une incidence sur les droits fondamentaux.

Elle a également adopté un amendement insérant un second article additionnel après l'article 3 afin d'étendre à soixante députés ou à soixante sénateurs le droit de saisine du Conseil constitutionnel sur les accords internationaux non encore ratifiés.

Enfin, la commission a adopté un amendement modifiant l'intitulé du projet de loi constitutionnelle afin de tenir compte des modifications apportées au texte par les amendements ci-dessus.

Elle a adopté l'ensemble du projet de loi constitutionnelle ainsi modifié.

Jeudi 7 juin 1990. - Présidence de M. Louis Virapoullé, vice-président, puis de M. Marcel Rudloff, secrétaire.- Sur proposition de M. Louis Virapoullé, président, et après l'intervention de M. Charles Lederman, la commission a décidé que la question préalable opposée par la commission à la proposition de loi n° 278 (1989-1990) adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou

xénophobe viendrait en discussion en séance publique avant la discussion des articles, en application de l'article 44 alinéa 3 du Règlement du Sénat.

Puis la commission a procédé à l'**examen du rapport en deuxième lecture de M. Daniel Hoeffel sur le projet de loi n° 343 (1989-1990)**, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, modifiant le **code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel** (partie législative) et complétant la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Le rapporteur a tout d'abord relevé qu'à l'issue de la première lecture ce projet ne comportait plus qu'un article en navette, l'article 3 relatif à la procédure accélérée permettant aux présidents des juridictions administratives de première instance et d'appel de se prononcer à juge unique par voie d'ordonnance sur les affaires ne justifiant pas d'audience.

Le Sénat ayant décidé de réserver aux présidents des cours administratives d'appel l'utilisation de cette procédure accélérée pour les rejets des conclusions à fin de sursis, le rapporteur a indiqué que l'Assemblée nationale, qui n'avait pas retenu cette solution, avait toutefois fait un pas en direction du Sénat en prévoyant, d'une part, que l'ordonnance de rejet des conclusions à fin de sursis, qui pourrait être prise par les présidents de l'ensemble des juridictions administratives de première instance et d'appel, n'interviendrait qu'au terme d'une procédure contradictoire et sous réserve de la possibilité pour le président de décider le renvoi de l'affaire devant la formation collégiale si les éléments du dossier le justifient.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur, a ensuite précisé que l'Assemblée nationale avait introduit, lors de la deuxième lecture, deux articles nouveaux (6 et 7) tendant à la validation de dispositions réglementaires.

Concernant l'article 6 (nouveau) qui valide des mesures individuelles de promotion d'enquêteurs de police sur la base des résultats pour 1988 du brevet d'aptitude technique au grade d'enquêteurs de police de première classe, que le Conseil d'Etat avait annulés par un arrêt du 22 janvier 1990 (Brassard et autres), il a indiqué que la validation d'actes réglementaires suscitait habituellement la réticence du législateur et devait avoir un caractère exceptionnel. Il a en outre rappelé que le Conseil constitutionnel avait soumis leur régime à des principes stricts par une décision du 22 juillet 1980 confirmée et précisée par des décisions ultérieures : si le législateur peut, au besoin par voie de dispositions rétroactives, modifier les règles que le juge a pour mission d'appliquer, il ne doit le faire que pour des motifs d'intérêt général et sous réserve de ne pas porter atteinte à la séparation des pouvoirs en validant l'acte même que le juge a annulé. Il a relevé que si l'article 6 répond bien à un motif d'intérêt général puisqu'il met fin à l'incertitude pesant sur la situation administrative de 471 enquêteurs de police, il a l'inconvénient de valider les résultats des épreuves de 1988 du brevet d'aptitude dont précisément le Conseil d'Etat a prononcé l'annulation.

S'agissant de l'article 7, le rapporteur a précisé qu'il étendait le champ de la validation opérée par l'article 3 de la loi n° 89-466 du 10 juillet 1989, en vue de couvrir l'ensemble des irrégularités pouvant affecter plusieurs décrets du 15 novembre 1985 relatifs aux règles de nomination dans les corps d'inspection générale du ministère de l'intérieur, de la santé, de la sécurité sociale et du travail.

Le rapporteur a souligné que cette mesure, qui devrait en particulier écarter le risque d'annulation de nominations effectuées sur la base de l'un des décrets en cause dans le corps de l'inspection générale de l'administration, ne présentait pas, du fait de son caractère préventif, les mêmes inconvénients que l'article précédent.

Pour conclure, **M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a insisté sur le fait que les améliorations de procédure introduites par le présent projet de loi ne pouvaient constituer qu'un remède très partiel à l'encombrement des juridictions administratives et que le vrai problème était celui du manque d'effectifs dont souffrent ces dernières. Il a, à cet égard, fait état des informations contenues dans le rapport d'activité du Conseil d'Etat selon lesquelles on dénombre 10 000 dossiers supplémentaires en instance en 1989 par rapport à 1988 et a appelé de ses vœux un renforcement rapide des effectifs.

A l'issue de cette présentation générale, s'est ouvert un bref débat au cours duquel sont intervenus **M. Louis Virapoullé, président**, pour relever l'amélioration apportée au dispositif initial concernant le sursis à exécution par l'obligation d'un débat contradictoire avant le prononcé de l'ordonnance, et **M. Hubert Haenel**, pour souligner que les lois de validation devaient demeurer exceptionnelles compte tenu du risque de confusion des pouvoirs qu'elles portent en germe.

Puis la commission a adopté le projet de loi sans modification.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements au 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.

Sur proposition de son rapporteur, **M. Lucien Lanier**, la commission a :

- à l'article premier, relatif aux modalités d'extinction de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges, émis un avis favorable sur l'amendement n° 2 présenté par M. Paul Séramy au nom de la commission des affaires culturelles ;

- émis un avis défavorable à l'amendement n° 4 de M. André Egu tendant à insérer un article additionnel après l'article 2 ;

- à l'article 3, relatif aux modalités d'extinction de la participation des communes aux dépenses d'investissement des collèges, émis un avis favorable sur l'amendement n° 3 présenté par M. Paul Séramy au nom de la commission des affaires culturelles ;

- enfin, après l'intervention de **M. Lucien Lanier, rapporteur** et de **M. Guy Allouche**, émis un avis défavorable sur l'amendement n° 5 présenté par M. Paul Girod et tendant à insérer un article additionnel après l'article 3.

Puis la commission a procédé à l'**examen de l'amendement n° 1**, présenté par MM. Henri de Raincourt, Roland du Quart et les membres du groupe des républicains et des indépendants, aux conclusions de la commission sur la **proposition de loi n° 193 (1989-1990)** de **M. Marcel Rudloff** 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.

Sur proposition de **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, elle a émis un avis défavorable à cet amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 2.

Enfin, la commission a procédé à l'**examen des amendements** déposés sur la **proposition de loi n° 293 (1989-1990)**, adoptée par l'Assemblée nationale, modifiant le code des assurances et portant extension aux départements d'outre-mer du régime d'indemnisation des **catastrophes naturelles**.

Après une discussion au cours de laquelle sont intervenus **M. Louis Virapoullé, rapporteur**, **MM. Marcel Rudloff, Lucien Lanier, Guy Allouche** et **Paul Graziani**, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les amendements n° 3 et 4.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION
CHARGÉE D'ÉTUDE LE DÉROULEMENT ET
LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DE
DÉCENTRALISATION**

Mercredi 6 juin 1990 - Présidence de M. Charles Pasqua, président, puis de M. Paul Graziani - La mission a, en premier lieu, procédé à l'audition de M. Jean-Pierre Fourcade, président du comité des finances locales.

M. Jean-Pierre Fourcade a tout d'abord effectué quatre constatations : le taux d'évolution de la fiscalité locale est relativement élevé, corrélativement la part des dotations de l'Etat dans les budgets locaux décroît, les mécanismes de péréquation ne jouent plus de manière satisfaisante, les relations entre l'Etat et les collectivités locales sont caractérisées par le développement implicite d'une doctrine pernicieuse, celle du partenariat, qui implique des transferts de charges non compensés pour les budgets locaux.

S'agissant des concours de l'Etat, M. Jean-Pierre Fourcade a relevé le caractère de plus en plus dérisoire des attributions perçues au titre de la première part de la dotation globale d'équipement des communes et s'est inquiété des conséquences du nouveau mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement.

Evoquant l'évolution de la fiscalité, le président du comité des finances locales a indiqué que le taux de croissance de la fiscalité transférée s'était révélé satisfaisant.

Abordant les mécanismes de péréquation, **M. Jean-Pierre Fourcade** a relevé que le jeu de la garantie minimale de progression de la D.G.F., qui concerne désormais 24.000 communes, constituait un facteur de blocage lorsque le taux de progression des crédits était très faible ; il a également mentionné les effets pervers des règles de répartition du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, qui bénéficie à près de 18.000 communes, entraînant ainsi une dilution regrettable des crédits de ce fonds.

Puis, le président du comité des finances locales a détaillé les transferts de charges non compensés, mis en oeuvre dans le cadre du partenariat entre l'Etat et les collectivités locales, qui concernent notamment l'université, le revenu minimum d'insertion, les routes et, depuis peu, la politique du logement.

Enfin, **M. Jean-Pierre Fourcade** a indiqué que le projet relatif à la révision des évaluations cadastrales apparaissait plutôt satisfaisant, la mise en oeuvre effective de la révision constituant, en outre, le préalable de toute réforme des finances locales. Il a, également, jugé inopportun le dispositif de taxation proportionnelle du revenu au profit des départements, qui va pénaliser les contribuables à revenus moyens et élevés, déjà surtaxés au titre de l'impôt national sur le revenu.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur, a ensuite interrogé le président du comité des finances locales sur la spécialisation des impôts locaux par catégorie de collectivités locales et sur le régime du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.).

En réponse, **M. Jean-Pierre Fourcade** a indiqué que la spécialisation des impôts, fréquente à l'étranger, introduirait plus de clarté dans les finances locales et permettrait en outre de limiter les distorsions de concurrence liées à l'inégalité des taux de taxe professionnelle.

A propos du F.C.T.V.A., il a estimé que le débat devrait principalement porter, à l'avenir, sur l'exclusion des fonds de concours des dépenses donnant droit à une attribution. Le président du comité des finances locales s'est ensuite inquiété de l'absence de cohérence de la répartition des compétences en matière de formation professionnelle et de l'ampleur des besoins à venir des régions pour le financement des lycées ; dans ces conditions, il n'est pas évident que les régions soient à même de prendre en charge la totalité du financement des universités.

M. Charles Pasqua, président, a évoqué la possibilité de transférer les universités aux régions et, dans le même temps, les lycées aux départements.

M. Joël Bourdin a, lui aussi, estimé que la répartition des compétences devait être clarifiée en matière de formation professionnelle ; il a souhaité que les régions soient plus impliquées dans le domaine universitaire et que les mises à disposition de personnels s'effectuent pour une durée pluriannuelle.

M. Paul Graziani a relevé que la taxe d'habitation était aujourd'hui un impôt très contesté et que la réforme proposée par l'Assemblée nationale rejoignait en partie les préoccupations de l'Institut de la décentralisation ; il a souhaité connaître l'opinion du président Fourcade sur l'opportunité d'introduire une taxe locale sur la valeur ajoutée.

M. Jacques Sourdille a demandé si l'imposition du revenu au niveau local était fréquente à l'étranger.

M. Jean Clouet a estimé que la péréquation devait être financée par le budget de l'Etat et non par des prélèvements sur les budgets des communes bien gérées. Il a jugé fautive l'idée commune selon laquelle les impôts réels étaient moins justes que les impôts personnels.

M. Henri Collard a dénoncé la confusion actuelle en matière d'exercice des différentes compétences, qui conduit

l'Etat à solliciter des collectivités locales des participations croissantes au financement de ses propres compétences.

M. René Monory a jugé dangereuse pour la décentralisation toute réforme approfondie de la fiscalité directe locale. Il a estimé que la seule solution pour les universités était la régionalisation et qu'il n'était pas nécessairement opportun de confier la gestion des lycées aux départements qui n'exercent pas de compétences en matière de formation professionnelle. Il a dénoncé le transfert de charges non compensé résultant du régime du revenu minimum d'insertion.

M. Philippe Adnot s'est inquiété des conséquences négatives pour le milieu rural du projet de taxation départementale sur le revenu.

M. Bernard Seillier s'est interrogé sur la possibilité d'inciter, avant tout transfert de compétences, les régions à intervenir en faveur des universités privées.

Répondant aux intervenants, **M. Jean-Pierre Fourcade** a notamment indiqué que l'autonomie des universités devrait être renforcée avant tout transfert de compétences.

A propos de l'assiette des impôts locaux, il a relevé que la valeur locative n'était que peu différente de la valeur vénale, à partir du moment où l'une et l'autre sont, dans tous les pays du monde, évaluées par l'administration et non par les contribuables ; il a également estimé que la création d'un impôt départemental sur le revenu n'aurait pas dû intervenir avant que l'impôt national sur le revenu n'ait été réformé.

S'agissant de la construction de bâtiments universitaires ou scolaires, **M. Jean-Pierre Fourcade** a préconisé une solution consistant, pour les collectivités publiques, à concéder les opérations de construction tout en passant avec le concessionnaire un contrat de maintenance.

La mission a ensuite entendu **M. Paul Graziani**, président de l'Institut de la décentralisation.

Dans un propos liminaire, **M. Paul Graziani** a présenté l'Institut de la décentralisation et évoqué cinq de ses thèmes actuels de réflexion : la démocratie locale, la modernisation de la fiscalité locale, les relations entre départements et régions, la décentralisation universitaire et l'organisation de la coopération locale.

Puis, **M. Daniel Hoeffel**, rapporteur, l'a interrogé, d'une part, sur les dispositions du projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République concernant la participation des citoyens à la vie locale et le regroupement communal et, d'autre part, sur l'adaptation du statut de la fonction publique territoriale aux besoins des collectivités locales.

M. Paul Graziani a déclaré qu'il fallait associer davantage la population à la gestion locale, accroître son information et sa capacité de suggestion, tout en estimant, à propos du référendum d'initiative populaire, qu'il convenait d'éviter toute dérive vers "la démagogie populiste".

Il s'est prononcé contre toute procédure autoritaire d'organisation de la coopération intercommunale, **M. Charles Pasqua**, président, rappelant à ce propos, pour le déplorer, que dans sa rédaction actuelle, le projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République permettrait d'instituer des communautés de communes sans l'accord exprès des collectivités concernées, puisqu'il prévoyait que, passés certains délais, le silence de ces dernières vaudrait approbation tacite.

M. Paul Graziani a ensuite répondu aux questions de **M. Pierre Dumas** sur le rôle des régions, de **M. René Régnauld** sur celui des communes et sur la coopération intercommunale, de **M. Joël Bourdin** sur l'opportunité d'une décentralisation des compétences dans le domaine culturel et de **M. Bernard Seillier** sur le contrôle de légalité des actes des collectivités locales.

Insistant sur la nécessité pour les collectivités territoriales de voir leurs compétences nettement réparties, **M. Paul Graziani** a estimé que les responsabilités de la région devraient être précisées ; la vocation de cette dernière, a-t-il souligné, est moins la gestion que la coordination, l'aménagement du territoire et la prospective.

Il a rappelé que si les départements avaient été les principaux bénéficiaires du transfert de compétences, les communes avaient vu leurs responsabilités accrues en matière d'urbanisme ; il a déclaré que le problème de savoir si les maires acceptaient un certain transfert de leurs pouvoirs au profit d'une structure plus large intéressait surtout le milieu rural.

Soulignant les efforts considérables déployés par les départements et les communes pour la conservation de leur patrimoine culturel, il a convenu qu'une décentralisation des responsabilités serait en la matière opportune, à condition qu'elle n'alourdisse pas encore les charges des collectivités locales.

Il a enfin porté un jugement positif sur le contrôle des collectivités locales, et fait observer que la déconcentration était le corollaire de la décentralisation. Il a reçu l'appui de **M. Charles Pasqua, président**, qui a déploré que l'ensemble des services extérieurs de l'Etat ne soient pas encore déconcentrés, sous l'autorité des préfets.

La mission d'information a, enfin, entendu **M. Christian Bonnet, président de l'association nationale des stations classées et des communes touristiques**.

M. Christian Bonnet a introduit son propos par un appel à la réflexion et à la sérénité sur tous les problèmes touchant à l'organisation du pays au moment même où l'émotion collective semble de plus en plus gouverner la France.

Il a présenté les positions de l'association nationale des stations classées et des communes touristiques sur les

dossiers concernant la taxe de séjour, le calendrier scolaire et la mise en oeuvre de la protection du littoral.

Sur la taxe de séjour, **M. Christian Bonnet** a indiqué que cette imposition était perfectible puisqu'on évalue l'évasion à environ 50 % de la base imposable. Cependant, cette taxe a le mérite d'exister en l'état, et assure des rentrées appréciables, de l'ordre de 200 millions de francs par an. Aussi bien il convient de réfléchir avant d'envisager une réforme du système.

M. Christian Bonnet a ensuite évoqué les problèmes auxquels sont confrontées les communes de montagne du fait de l'enneigement insuffisant des dernières années et du manque à gagner qui en a résulté. Les investissements très lourds effectués par les stations de sports d'hiver engagent la responsabilité financière de certaines collectivités territoriales. Or, le ministre de l'économie et des finances n'a pas mis en oeuvre les mesures de sauvegarde annoncées par le ministre délégué au tourisme, d'où des difficultés.

M. Christian Bonnet s'est par ailleurs fait l'écho des critiques soulevées par le calendrier des vacances scolaires de printemps. La réduction du nombre des zones, de trois à deux, risque d'entraîner une forte concentration des vacanciers dans les communes de montagne et, partant, une réduction des recettes.

Enfin, s'agissant de la mise en oeuvre de la politique nationale de préservation de certains espaces et milieux littoraux, **M. Christian Bonnet** a déploré les trop fortes contraintes qui résultent de la circulaire n° 89-56 du 10 octobre 1989 et de la note technique d'application des articles L 146-2, R 146-1 et R 146-2 du code de l'urbanisme. Le développement économique risque d'être complètement stérilisé.

M. Christian Bonnet a évoqué le problème récurrent des renforts saisonniers de police et de gendarmerie dans les communes à forte fréquentation touristique.

Elargissant son propos aux problèmes généraux de la décentralisation, **M. Christian Bonnet** a présenté trois séries d'observations touchant au rôle de l'Etat, aux transferts de compétences, et à la fonction publique territoriale.

Pour **M. Christian Bonnet**, un Etat omnipotent est un Etat impotent. L'Etat doit laisser aux collectivités locales ce qu'elles peuvent faire mieux et au meilleur coût. Le secteur de l'éducation est significatif à cet égard : l'Etat a montré les limites de sa capacité d'intervention et depuis que les collectivités territoriales ont en charge les lycées et les collèges, ceux-ci s'en trouvent beaucoup mieux. Le transfert des universités aux régions devrait être réalisé suivant le même schéma, l'Etat se bornant à donner des moyens financiers pour permettre une répartition équilibrée.

M. Christian Bonnet a estimé que l'Etat serait bienvenu de s'occuper de ses seules fonctions régaliennes. Par exemple, en donnant au ministère des affaires étrangères les moyens appropriés à ses missions, on ne verrait pas certaines régions se lancer dans des relations diplomatiques avec des provinces étrangères.

Sur le problème des compétences, **M. Christian Bonnet** a souhaité qu'il soit mis un terme aux chevauchements d'attribution et aux financements croisés. Les niveaux de compétences sont nombreux et il n'est pas vraiment utile d'en ajouter d'autres.

M. Christian Bonnet a déploré que le statut de la fonction publique territoriale pèse sur les maires, tel un carcan. Evoquant des cas particuliers illustrant cette rigidité, il a souhaité que des assouplissements interviennent. Les petites communes -qui, en fin de compte, ont été peu concernées par la décentralisation- doivent avoir le sentiment et la preuve qu'elles sont dotées de compétences effectives.

Dans le débat qui s'ensuivit, **M. Daniel Hoeffel**, rapporteur, a souligné combien certains centres de

gestion de la fonction publique territoriale étaient perçus par les communes comme des "technostructures", alors même que ces établissements publics sont financés par les collectivités locales.

M. Bernard Seillier a plaidé pour une clarification des compétences entre collectivités, tout en étant perplexé sur les moyens d'empêcher certaines surenchères.

En conclusion, **M. Christian Bonnet** a souhaité que les syndicats de communes prennent en charge leurs missions premières : équipements collectifs, zones industrielles et artisanales, infrastructures routières, assainissement, réseaux d'eau et traitement des ordures ménagères. Les élus doivent faire preuve de maîtrise et se limiter aux investissements publics. L'intervention économique des collectivités locales ne relève pas de leur sphère de compétence et ne doit pas être encouragée.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI N° 52-893 DU 25 JUILLET 1952 PORTANT CRÉATION D'UN OFFICE FRANCAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES

Jeudi 31 mai 1990. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, ainsi constitué :

M. Jacques Larché, sénateur, président,

M. Michel Sapin, député, vice-président.

La commission a ensuite désigné **M. Paul Masson, sénateur, comme rapporteur pour le Sénat, et M. Jean-Claude Blin, député, comme rapporteur pour l'Assemblée nationale.**

M. Jean-Claude Blin, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a rappelé que l'Assemblée nationale avait adopté conforme l'article premier du projet de loi et que restaient ainsi en discussion les quatre articles additionnels adoptés par le Sénat, et rejetés par l'Assemblée nationale pour les motifs suivants :

- l'article premier A ramène de un mois à quinze jours le délai de saisine de la commission des recours ; l'Assemblée nationale a estimé que ce délai risque d'être trop bref pour permettre aux réfugiés d'exercer leur droit de recours, notamment s'ils doivent s'entourer des services d'un interprète ;

- l'article 2, en instituant l'obligation de déclaration d'un domicile réel lors du dépôt des recours, peut porter préjudice à des demandeurs d'asile de bonne foi, qui n'ont pu trouver de résidence stable durant l'instruction de leur demande auprès de l'O.F.P.R.A. ;

- l'article 3 fixe les modalités de reconduite à la frontière des demandeurs d'asile déboutés ; il pénaliserait, par son automaticité, cette catégorie d'étrangers par rapport aux immigrés clandestins proprement dits, sur la situation desquels les préfets conservent un pouvoir d'appréciation ;

- l'article 4 prévoit le dépôt annuel d'un rapport au Parlement dont les données ne seraient guères significatives et peuvent du reste déjà être obtenues par d'autres voies (questions écrites notamment) ; l'Assemblée nationale a estimé que ce rapport n'améliorerait pas réellement l'information parlementaire.

M. Paul Masson, rapporteur pour le Sénat, a rappelé l'état d'esprit qui avait animé la commission des lois du Sénat, puis la Haute Assemblée. Le projet de loi présentait un caractère essentiellement technique, comme l'a d'ailleurs souligné, devant l'Assemblée nationale, Mme Edwige Avice, ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères. Le Sénat a donc entendu, par des mesures également techniques, accroître l'efficacité du dispositif, notamment pour endiguer la dérive intolérable auquel le droit d'asile donne actuellement lieu.

Le Gouvernement a oeuvré dans ce sens, par un renforcement budgétaire des moyens de l'O.F.P.R.A. et par le dispositif juridique du projet de loi en discussion.

Les amendements du Sénat se sont inscrits dans le même souci d'efficacité et de rapidité de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié :

- l'article premier A ne peut porter préjudice aux authentiques réfugiés politiques et maintient un délai

respectueux du droit des gens, identique à celui d'autres Etats comme la République fédérale d'Allemagne ;

- l'article 2 fixe les modalités de domiciliation des étrangers lors du dépôt de leurs recours contre la décision de l'O.F.P.R.A. Ce dispositif, dont le principe avait d'ailleurs été retenu par la commission des lois de l'Assemblée nationale, remédie aux difficultés graves de notification des décisions de la commission des recours, qui fondent actuellement de nombreux pourvois en cassation devant le Conseil d'Etat ;

- l'article 3 précise les effets d'un rejet du recours, et comble un vide législatif manifeste, puisqu'à l'heure actuelle cette situation est exclusivement régie par deux circulaires ministérielles de 1985 et 1987.

M. Paul Masson, rapporteur pour le Sénat, a estimé que les efforts entrepris par le Gouvernement en vue de ramener à quatre mois le délai total d'examen des demandes d'asile politique n'auraient aucune portée si des moyens juridiques nouveaux ne sont pas adoptés pour tirer les conséquences d'un rejet de la demande.

Dans le cas du dispositif de l'article 3, en particulier, le mécanisme adopté par le Sénat n'est pas exorbitant du droit commun, puisqu'il préserve les droits des étrangers déboutés dans leur demande d'asile, mais titulaires par ailleurs d'un autre titre de séjour. Il n'interdit par ailleurs pas aux préfets de délivrer un titre de séjour aux étrangers déboutés dont la situation personnelle ou familiale le justifierait.

M. Jacques Thyraud a rappelé que la mission commune d'information du Sénat sur les problèmes d'immigration et d'intégration avait constaté, lors de ses travaux, la fréquence élevée des abus dont la procédure d'asile politique fait l'objet.

La mission du Sénat n'a pas voulu anticiper les conclusions de son rapport, actuellement en cours d'élaboration. **M. Jacques Thyraud** a toutefois estimé que les amendements du Sénat auraient en toute logique

dû rencontrer un large consensus à l'Assemblée nationale, puisqu'ils ne remettent aucunement en cause le droit d'asile, mais se bornent à en prévenir les détournements abusifs.

Déplorant l'insuffisance des moyens d'hébergement des demandeurs d'asile, **M. Jacques Thyraud** a estimé que l'article premier A adopté par le Sénat constitue une garantie supplémentaire aux réfugiés politiques de bonne foi, mais est de nature à dissuader la fraude. Quant à l'article 3, il ne comporte aucun dispositif de contrainte, et revêt un caractère essentiellement préventif.

M. Jacques Larché, président, s'est très vivement alarmé de l'usage abusif du droit d'asile, qui permet chaque année à plusieurs dizaines de milliers de faux réfugiés politiques de se fixer en France en profitant d'une législation trop libérale.

Il a souligné que le dispositif adopté par le Sénat formait un ensemble cohérent et efficace dont il lui a paru impossible de modifier l'économie, sauf à renoncer purement et simplement à faire cesser ces détournements inadmissibles.

M. Michel Sapin, vice-président, a estimé que les abus de droit d'asile sont principalement liés aux délais très longs qui s'écoulaient jusqu'à présent entre le dépôt d'une demande de reconnaissance du statut de réfugié et le prononcé de la décision définitive. Si ces délais sont effectivement ramenés à quatre mois, la procédure O.F.P.R.A. n'offrira plus d'intérêt pour les candidats à l'immigration économique et l'asile ne sera sollicité désormais que par d'authentiques réfugiés politiques.

M. Michel Sapin, vice-président, a considéré que le renforcement des moyens de l'O.F.P.R.A. et la multiplication des sections de jugement de la commission des recours restent les deux mécanismes essentiels du raccourcissement de cette procédure et que, dans cette optique, la réduction du délai de saisine de la commission des recours ne se justifiait pas.

Malgré les difficultés juridiques auxquelles le texte de l'article 2 du Sénat risquait de conduire, il a par ailleurs estimé que le problème de la domiciliation des demandeurs pourrait, le cas échéant, être reconsidéré.

M. Michel Sapin, vice-président, a, en revanche, jugé que l'article 3 introduit par le Sénat n'apportait rien de réellement nouveau au dispositif de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, et créait une distorsion grave entre les demandeurs d'asile déboutés et les autres étrangers en situation irrégulière.

M. Jacques Larché, président, ainsi que **M. Paul Masson, rapporteur pour le Sénat**, ont réaffirmé l'attachement du Sénat aux dispositions relatives à la domiciliation des demandeurs d'asile et aux mesures de reconduites à la frontière susceptibles d'être arrêtées contre les étrangers auxquels la commission des recours n'a pas reconnu le statut de réfugié politique.

Moyennant l'acceptation par l'Assemblée nationale des amendements du Sénat sur la domiciliation et la reconduite à la frontière, ils ont indiqué qu'ils renonceraient à la réduction du délai de saisine de la commission des recours.

Après une brève suspension de séance, **M. Michel Sapin, vice-président**, a indiqué que les représentants de l'Assemblée nationale ne pouvaient accepter un compromis sur de telles bases.

En conséquence, il a été constaté que la commission mixte paritaire ne pouvait aboutir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions du projet de loi restant en discussion.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI RELATIF AUX DROITS ET OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ET DES DÉPARTEMENTS CONCERNANT LES INSTITUTS UNIVERSITAIRES DE FORMATION DES MAÎTRES ET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉDUCATION NATIONALE

Mercredi 6 juin 1990.- Présidence de M. Maurice Schumann, président d'âge, puis de M. Jean-Michel Belorgey.-

La commission mixte paritaire a d'abord procédé à la désignation de son bureau ainsi constitué :

- M. Jean-Michel Belorgey, député, Président ;
- M. Maurice Schumann, sénateur, vice-président ;
- M. Jean-Pierre Sueur, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;
- M. Paul Séramy, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

La commission mixte paritaire a ensuite abordé l'examen du texte.

M. Jean-Pierre Sueur, après avoir rappelé les aspects essentiels du projet de loi, a estimé, d'une part, que le Sénat n'avait pas modifié sur l'essentiel les dispositions relatives aux instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.), et, d'autre part, qu'il avait rétabli sous une forme complétant de façon opportune la rédaction

initiale l'article 18, relatif à la délégation de la maîtrise d'ouvrage de constructions d'établissements d'enseignement supérieur. Dans ces conditions, un accord devrait être possible au sein de la commission mixte paritaire.

M. Paul Séramy, après avoir rappelé que le Sénat avait adopté 21 articles conformes, et voté à la quasi-unanimité l'article 18 sur la maîtrise d'ouvrage, a estimé, à son tour, qu'un accord devait pouvoir être dégagé.

M. Maurice Schumann, après avoir rappelé que seuls les sénateurs communistes n'avaient pas voté l'article 18, a considéré qu'il importait essentiellement de proposer une rédaction commune aux deux assemblées.

La commission mixte paritaire est ensuite passée à l'examen des articles restant en discussion.

A l'article premier, **M. Jean-Pierre Sueur**, après avoir considéré que la rédaction du premier alinéa proposée par le Sénat était opportunément plus concise que celle de l'Assemblée nationale, a estimé que le second alinéa introduit par le Sénat semblait redondant.

M. Paul Séramy a accepté la suppression du second alinéa.

L'article premier, ainsi modifié, a été adopté.

A l'article 7, **M. Jean-Pierre Sueur** a d'abord estimé justifiée la suppression par le Sénat de la référence aux dépenses de rénovations, compte tenu des déclarations du Gouvernement en séance publique garantissant l'inclusion de ces dépenses dans la catégorie des grosses réparations.

Un débat a ensuite eu lieu au sujet de l'amendement du Sénat relatif à l'exclusion des dépenses concernant l'acquisition de matériels pédagogiques.

M. Jean-Pierre Sueur a rappelé qu'il s'agissait de dépenses déjà largement prises en charge par le département, et qu'il paraissait bien difficile d'opérer une distinction entre matériel pédagogique et non pédagogique.

M. Paul Séramy a souligné qu'il paraîtrait illogique de prendre en compte des dépenses correspondant à une compétence que les lois de décentralisation attribuent à l'Etat pour diminuer le montant de la dotation générale de décentralisation.

M. Maurice Schumann a fait remarquer que la rédaction de l'Assemblée risquait d'aboutir à légaliser un état de fait en contradiction avec les lois de décentralisation.

M. Jean-Pierre Sueur a observé que dans la mesure où la loi du 22 juillet 1983 impliquait déjà la prise en charge des dépenses pédagogiques par l'Etat, l'amendement du Sénat pouvait sembler superflu.

M. Alain Néri a proposé une solution de compromis tendant à ne prendre en compte dans les calculs de compensation que les dépenses figurant au budget équipement des conseils généraux.

Le président Jean-Michel Belorgey a craint que les différences de méthodologie comptable entre départements ne permettent de retenir une telle solution.

A la demande de **M. Jean-Pierre Sueur**, la réserve de l'article 7 a été décidée.

A l'article 12, **M. Jean-Pierre Sueur** a fait observer que l'alinéa introduit par le Sénat et relatif aux dépenses des départements à l'égard des collègues n'entraîne pas dans le cadre du projet de loi.

M. Paul Séramy a accepté d'y renoncer.

L'article 12 a été adopté dans le texte de l'Assemblée nationale.

Par coordination, les articles 13 et 15 ont été adoptés dans le texte de l'Assemblée nationale.

A l'article 18, **M. Jean-Pierre Sueur** a estimé que le texte adopté par le Sénat présentait plusieurs aspects positifs :

Il prévoit opportunément que la délégation de la maîtrise d'ouvrage doit se faire dans le respect de la carte des formations supérieures instituée par la loi du 26 janvier 1984 ;

Il précise que les engagements financiers des collectivités territoriales ou de leurs groupements ne peuvent porter que sur les dépenses d'investissement ;

Il précise que la valeur des biens immobiliers -terrains et bâtiments existants- fournis par les collectivités locales doit être prise en compte, pour leur montant réel, dans le calcul de leur participation ;

Surtout, il permet l'éligibilité au Fonds de compensation de la TVA (F.C.T.V.A.) des dépenses engagées au titre de la maîtrise d'ouvrage par les collectivités locales, alors que l'amendement du Gouvernement ne prévoyait, pour sa part, que le versement par l'Etat d'une subvention d'un montant équivalent à la TVA acquittée par la collectivité locale.

On peut toutefois s'interroger sur l'opportunité de préciser expressément que l'éligibilité au F.C.T.V.A. ne pourra s'appliquer qu'à des participations significatives des collectivités locales.

M. Jean Giovannelli a remarqué que la délégation de la maîtrise d'ouvrage de constructions d'établissements d'enseignement supérieur répondait à un réel besoin, et que, dans la pratique, de nombreuses collectivités locales participaient déjà à des opérations immobilières ayant pour objet la construction de bâtiments universitaires. La délégation de la maîtrise d'ouvrage permettra en outre d'agir rapidement, pour faire face aux impératifs d'accueil d'étudiants de plus en plus nombreux.

En tout état de cause, il n'y a pas lieu de craindre que les participations des collectivités locales puissent être symboliques. Elles sont d'ores et déjà le plus souvent supérieures à 50 % et, devant s'inscrire dans un cadre contractuel, elles ne seront, en conséquence, prises en compte qu'à la condition d'atteindre un seuil suffisant.

M. Paul Séramy a rappelé qu'une convention conclue entre la collectivité territoriale et l'Etat précisera les engagements financiers des parties et estimé qu'il n'y avait pas lieu de prévoir un seuil de participation minimale des collectivités, dans la mesure où l'Etat n'acceptera de passer de convention que si la participation est jugée suffisamment élevée.

L'éligibilité des dépenses au F.C.T.V.A. doit être préférée à un mécanisme de subvention, ne serait-ce que pour éviter de grever le budget de l'Education nationale.

M. Maurice Schumann a estimé peu satisfaisant d'instituer un système de remboursement de la TVA sous forme de subvention alors que les lois de décentralisation ont précisément eu pour but de bannir ce procédé.

Après interventions du président **Jean-Michel Belorgey** sur l'opportunité de supprimer le dernier alinéa de l'article instituant une compensation financière et de **MM. Maurice Schumann, Jean Giovannelli et Paul Séramy**, l'article 18 a été adopté dans le texte du Sénat.

Après que **M. Jean-Pierre Sueur** et le président **Jean-Michel Belorgey** eurent souligné que la prolifération de textes portant "diverses dispositions", au caractère nécessairement disparate présentait de graves inconvénients, les articles 18 bis (nouveau), 19 bis (nouveau), 20, 22, 26, 28 (nouveau), 29 (nouveau), 30 (nouveau), 31 (nouveau), 32 (nouveau), 33 (nouveau) et 34 (nouveau) ont été adoptés dans le texte du Sénat.

L'article 7, précédemment réservé, a ensuite été adopté dans le texte du Sénat, **M. Jean-Pierre Sueur** ayant toutefois estimé que l'adjonction sénatoriale ne présentait guère d'utilité pratique.

Après que **M. Jean-Pierre Sueur** eut exposé que le titre retenu par le Sénat présentait l'inconvénient de ne viser que l'affectation de biens mobiliers et immobiliers aux I.U.F.M., l'intitulé du projet de loi a été adopté dans le texte de l'Assemblée nationale, modifié par un amendement de **M. Jean-Pierre Sueur** faisant référence à

la délégation de la maîtrise d'ouvrage de constructions d'établissements d'enseignement supérieur et précisant que les diverses dispositions sont également relatives à la jeunesse et aux sports.

Par coordination, l'intitulé du titre premier a été adopté dans le texte de l'Assemblée nationale.

M. Bruno Bourg-Broc a déclaré qu'il s'abstiendrait pour protester contre l'absence de clarté dans la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en matière de constructions universitaires.

La commission mixte paritaire a ensuite adopté l'ensemble du texte ainsi élaboré.

**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**

Jeudi 7 juin 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission mixte paritaire a d'abord **procédé à la désignation de son bureau, ainsi constitué :**

- **M. Christian Poncelet, sénateur, président,**
- **M. Paul Dhaille, député, vice-président,**
- **M. Roger Chinaud, sénateur, et M. Gaston Rimareix, député, rapporteurs respectivement pour le Sénat et l'Assemblée nationale.**

M. Gaston Rimareix, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a rappelé que le Sénat et l'Assemblée nationale s'étaient, lors de la première lecture, engagés sur des logiques différentes : banalisation du statut de la régie Renault comme entreprise publique pour le Sénat, adoption des dispositions strictement nécessaires à la mise en oeuvre de l'accord conclu entre Renault et Volvo pour l'Assemblée nationale.

M. Roger Chinaud, rapporteur pour le Sénat, a souligné la double ambition qui avait guidé la Haute Assemblée dans l'examen du projet de loi : éviter d'imposer à la Régie Renault des contraintes qui risqueraient d'entraver son développement futur, préserver l'actionnariat des salariés qui s'inscrit dans la tradition de l'entreprise.

M. Gaston Rimareix a remarqué que le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale donnait à Renault les moyens de poursuivre son expansion.

M. Christian Poncelet, président et **M. Paul Dhaille, vice-président**, ont alors constaté qu'aucun texte ne pouvait recueillir l'agrément de la majorité des membres de la commission mixte paritaire et ne pouvait donc être proposé aux deux assemblées.